



# POLICÍAS BAJO LA LUPA

CINCO CLAVES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS

Human Rights Centre



University of Essex



AMNISTÍA INTERNACIONAL



**Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos.**

**Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

**Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.**

© Amnistía Internacional 2021

Salvo cuando se indique lo contrario de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

Para más información, visite la página *Permisos* de nuestro sitio:  
<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2021  
por Amnesty International Ltd.  
Peter Benenson House, 1 Easton Street.  
London WC1X 0DW, Reino Unido

Soporte para esta publicación proporcionado por:

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**

Índice: AMR 01/4810/2021

Idioma original: Español

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)



**Foto de portada:**

*Ilustración por Joaquín Castro ©Amnistía Internacional*

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**



# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>GLOSARIO</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1. PRÓLOGO DEL DR. ANDREW FAGAN, DIRECTOR DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE ESSEX</b>         | <b>5</b>  |
| <b>2. RESUMEN EJECUTIVO</b>  | <b>7</b>  |
| <b>3. INTRODUCCIÓN: LA DEBILIDAD DE LA SUPERVISIÓN DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS</b>                               | <b>11</b> |
| <b>4. SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?</b>                              | <b>16</b> |
| 4.1. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA: ¿EN QUÉ CONSISTEN?  | 16        |
| 4.1.1. Mecanismos internos   | 17        |
| 4.1.2. Mecanismos externos   | 17        |
| Supervisión y rendición de cuentas hacia el Estado   | 17        |
| Mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas  | 19        |
| Mecanismos ad-hoc  | 19        |
| Supervisión desde la sociedad hacia la policía   | 19        |
| 4.2. HACIA LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVOS   | 20        |
| 4.2.1. Un sistema efectivo requiere de un conjunto de mecanismos funcionando al mismo tiempo                       | 20        |
| 4.2.2. Un sistema efectivo debe hacerse cargo de lo que ocurre antes, durante y después de las acciones policiales | 21        |
| 4.2.3. Toda reforma del sistema de supervisión y rendición de cuentas debe considerar la dimensión política        | 21        |
| <b>5. CINCO RECOMENDACIONES</b>  | <b>22</b> |
| 5.1. ESTABLECER MECANISMOS EFICACES DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE   | 22        |
| 5.1.1. Antecedentes  | 23        |
| 5.1.2. Modelos de supervisión independiente de la policía  | 24        |
| Modelos de revisión  | 24        |
| Modelos de control o de supervisión propiamente dichos   | 24        |
| Modelos de monitoreo   | 25        |
| 5.1.3. Panorama de la supervisión independiente de la policía en América Latina                                    | 25        |
| 5.1.4. Desarrollando mecanismos eficaces de supervisión independiente de la policía                                | 28        |
| Independencia política y funcional   | 28        |
| Financiamiento   | 28        |
| Legitimación institucional   | 29        |
| Poderes de acceso a información crítica  | 30        |
| Facultades proactivas de revisión de patrones  | 30        |
| Transparencia y rendición de cuentas   | 30        |

|   |           |
|---|-----------|
| 5.2. INVOLUCRAR DE MANERA SIGNIFICATIVA A LA SOCIEDAD CIVIL Y A LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS EN LA SUPERVISIÓN DE LA POLICÍA Y EN LA BÚSQUEDA DE JUSTICIA | 31        |
| 5.2.1. Construir redes entre organizaciones e instituciones independientes de supervisión   | 32        |
| 5.2.2. Fortalecer la experiencia técnica  | 33        |
| 5.2.3. Potenciar el litigio estratégico poniendo las voces de las víctimas en el centro   | 34        |
| 5.2.4. Documentar y monitorear con apoyo de nuevas tecnologías  | 37        |
| 5.2.5. Empujar procesos de incidencia política y cambio de narrativas   | 38        |
| 5.3. UTILIZAR PROTOCOLOS PARA LA DEBIDA INVESTIGACIÓN DEL ABUSO POLICIAL  | 39        |
| 5.3.1. Problemas de la investigación penal del abuso policial   | 39        |
| Falta de independencia  | 39        |
| Falta de cumplimiento de mínimos estándares de diligencia y rigurosidad   | 40        |
| Falta de consideración con las víctimas y familiares  | 40        |
| 5.3.2. Principios para orientar investigaciones de muertes en manos de la policía de acuerdo con El Protocolo de Minnesota                                  | 41        |
| 5.3.3. Materializando los principios del Protocolo de Minnesota en la práctica interna de los estados   | 43        |
| 5.3.4. Involucrando a la sociedad civil en los procesos de investigación  | 45        |
| 5.4. ENFRENTAR LA VIOLENCIA POLICIAL ILÍCITA COMO FENÓMENO ESTRUCTURAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE PATRONES  | 45        |
| 5.4.1. Identificando patrones a partir de la denuncia e investigación de casos individuales   | 46        |
| 5.4.2. Sistematización de información y análisis de patrones generales  | 47        |
| 5.4.3. Investigación de la violencia policial utilizando fuentes abiertas y herramientas digitales  | 48        |
| 5.5. EL ROL DE LOS MANDOS AL INTERIOR DE LA POLICÍA   | 51        |
| 5.5.1. La responsabilidad de los mandos policiales por la conducta de sus subordinados  | 51        |
| 5.5.2. La responsabilidad de los mandos en la definición de un marco operativo  | 54        |
| 5.5.3. El rol de los mandos en relación con funcionamiento de los mecanismos de supervisión y la promoción de una cultura de rendición de cuentas           | 54        |
| <b>6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>  | <b>56</b> |
| 6.1. CONCLUSIONES   | 56        |
| 6.2. RECOMENDACIONES  | 57        |
| 6.2.1. Recomendaciones para Estados   | 57        |
| 6.2.2. Recomendaciones para la sociedad civil   | 58        |
| 6.2.3. Recomendaciones para entidades donantes  | 58        |
| <b>7. BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>59</b> |

# GLOSARIO

| <b>PALABRA</b>   | <b>DEFINICIÓN</b>   |
|--|---|
| <b>EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS</b>               | Son los homicidios deliberados, perpetrados por orden, con la complicidad o la aquiescencia de autoridades estatales.   |
| <b>INVESTIGACIONES DE CÓDIGO ABIERTO</b>                                 | Se refiere a la utilización de diversas herramientas para verificar información disponible en fuentes abiertas (como sitios web y redes sociales) para evidenciar vulneraciones de derechos humanos. Las metodologías de código abierto incluyen verificación de imágenes y videos, análisis de armamentos utilizados por agentes estatales y otras formas de corroboración de evidencia.   |
| <b>MANDO</b>   | Puede ser entendido como el ejercicio de la autoridad que se le entrega a un miembro de una fuerza policial, con base constitucional o legal. Quienes detentan el mando dentro de una institución policial se encuentran facultados para ejercerlo sobre sus subordinados, los que, a su vez, tienen en principio un deber de obediencia.   |
| <b>MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA</b>    | Son aquellos arreglos institucionales por medio de los cuales se busca que quienes ejercen la función policial, así como las instituciones policiales como tales, deban explicar, justificar y hacerse responsables por su conducta. A lo largo de este informe se hará referencia indistintamente a “mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía”, “mecanismos de supervisión” y “mecanismos de control”. Estos mecanismos se suelen dividir entre “mecanismos internos” y “mecanismos externos”. |
| <b>MECANISMOS INTERNOS</b>   | Son aquellos que se encuentran al interior de las instituciones policiales y que se enfocan en la disciplina de personas funcionarias policiales en un nivel individual.  |
| <b>MECANISMOS EXTERNOS</b>   | Comprenden todas aquellas instancias de supervisión y rendición de cuentas situadas fuera de las instituciones policiales.  |
| <b>MECANISMOS INDEPENDIENTES DE SUPERVISIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA</b> | Mecanismos externos e independientes de la policía cuya forma típica es la de una oficina especializada que tiene como mandato supervisar el funcionamiento de las instituciones policiales y el actuar de sus miembros.  |

| PALABRA                                | DEFINICIÓN  |
|--|---|
| <b>MUERTES POTENCIALMENTE ILÍCITAS</b> | En sintonía con lo estipulado en el Protocolo de Minnesota, toda privación de la vida ocasionada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o que pueda ser atribuible al Estado, en violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. Aquí pueden incluirse, en general, las muertes resultantes del uso excesivo de la fuerza por parte de la policía.  |
| <b>RESPONSABILIDAD DE MANDO</b>        | Responsabilidad que le cabe a los mandos de una institución policial por ciertas acciones cometidas por sus subordinados, así como por la adopción de definiciones operativas.  |
| <b>VIOLENCIA POLICIAL</b>              | “Violencia policial” no es un término jurídico y no se utiliza como tal en este informe. Simplemente se utiliza como abreviatura para cubrir una amplia gama de incidentes con intervenciones físicas por parte de los agentes policiales que pueden causar lesiones e incluso la muerte, que exigen supervisión, control e investigación. Muchos de estos incidentes pueden resultar en intervenciones físicas ilícitas, pero no necesariamente todas. |

# 1. PRÓLOGO DEL DR. ANDREW FAGAN, DIRECTOR DEL CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD DE ESSEX

Vivimos en un mundo cada vez más dividido. Una de las líneas divisorias que los políticos y los medios de comunicación suelen pasar por alto tiene que ver con las diferentes experiencias y percepciones de la policía. Para muchas personas que viven en gran medida en condiciones de seguridad y protección, la policía suele percibirse como una institución protectora, consagrada a defender y hacer cumplir algunos de los aspectos más fundamentales de las sociedades civilizadas. Sin embargo, en muchas de las comunidades más desfavorecidas y marginadas del mundo, es frecuente que se vea a la policía desde una óptica muy diferente.

Yo nací y me crié en un vecindario urbano desfavorecido y con altos índices de criminalidad en la década de 1970, y recuerdo vivamente la justificada hostilidad que muchos de nosotros sentíamos hacia unos agentes de policía que, con gran frecuencia, desempeñaban sus funciones de manera brutal y en última instancia ilícita. Es indudable que las cosas han cambiado para bien en muchas partes del mundo, pero esto no siempre es así.

Esta salvedad se aplica especialmente a todo el territorio de las Américas, donde la violencia policial y las violaciones sistémicas de derechos humanos siguen siendo fenómenos estructurales y generalizados. La comunidad de derechos humanos necesita con urgencia abordar estas injusticias, máxime teniendo en cuenta que, con excesiva frecuencia, quienes sufren estas violaciones de derechos humanos son las comunidades de personas a quienes muchos en la sociedad establecida en la clase política rara vez prestan atención concertada alguna.

En este contexto, y como parte del proyecto “Mejorar la supervisión policial en las Américas” de Amnistía Internacional, fue un honor para mí que se invitara al Centro de Derechos Humanos a participar en la conferencia que durante una semana reunió a 100 asistentes de distintas organizaciones y organismos, del gobierno, la sociedad civil y el mundo académico, con el único propósito de identificar y desarrollar formas efectivas de hacer rendir cuentas a la policía respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos. Este informe ofrece una reseña completa de

esos debates, y al mismo tiempo proporciona un conjunto de propuestas y recomendaciones muy meditadas para los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones donantes en sus iniciativas para combatir la violencia policial.

Aunque en la conferencia y en este informe se identificaron muchas áreas significativas en las que es preciso realizar con urgencia esfuerzos sostenidos, en mi opinión hay un área que sobresale. Tenemos que salvar la brecha que existe entre la comunidad de derechos humanos y las autoridades gubernamentales y otros funcionarios públicos clave, especialmente, en este caso, los mandos policiales y quienes ejercen el control político sobre las fuerzas policiales. Espero sinceramente que las autoridades gubernamentales, entre otros actores clave, se comprometan seriamente con las iniciativas destinadas a combatir la violencia policial de las que este informe da testimonio.

Los derechos humanos tienen que desempeñar un papel fundamental en esta área. No se trata simplemente de proporcionar las normas y protocolos internacionales que establecen las obligaciones y los deberes de las autoridades del Estado para poner fin a la violencia policial sistemática y estructural. Por el contrario, el compromiso con los derechos humanos también exige fundamentalmente que todas las personas dejemos a un lado nuestros prejuicios sobre los demás, en este caso aquellas personas que a menudo no pueden escapar de vecindarios y condiciones violentos y con altos índices de criminalidad.

El compromiso con los derechos humanos exige que todos y todas reconozcamos e insistamos en que todas las personas tienen derecho a ser tratadas con un grado suficiente de dignidad y respeto, incluidas aquellas que están expuestas al sistema de justicia penal y a los agentes de policía a quienes se confía que defiendan lícitamente el Estado de derecho. Tengo la esperanza de que este informe y el proyecto en curso del que forma parte brinden orientación a muchas personas para que continuemos con esta vital labor.



# 2. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe busca ofrecer algunas claves y buenas prácticas para la supervisión y rendición de cuentas de las fuerzas policiales en América Latina y el Caribe. Se trata, ante todo, de elementos que pueden ser considerados en un proceso de transformación de las prácticas policiales, elaborados a partir de una realidad regional que pone en evidencia problemas serios de violencia ilegítima ejercida por la policía y patrones de impunidad. Para la construcción del presente documento se han analizado experiencias –desde la sociedad civil, la academia y el trabajo de distintas instituciones públicas– en torno a posibles mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para una policía respetuosa del estado de derecho y de los derechos humanos.

Dichas experiencias fueron compartidas por casi 100 personas activistas, académicas, funcionarias públicas y expertas que participaron en los diálogos regionales virtuales “Policías Bajo la Lupa,” organizados por Amnistía Internacional, la *Independent Commission of Investigations* (INDECOM, por sus siglas en inglés) y la Universidad de Essex, llevados a cabo entre el 18 y el 22 de enero de 2021.<sup>1</sup> Esta actividad se pudo llevar a cabo gracias al apoyo de Open Society Foundations.

Además de un diagnóstico inicial y un capítulo con elementos conceptuales generales, este informe ofrece cinco claves para repensar los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía.

La **primera clave** se relaciona con las oportunidades que ofrece la **creación de mecanismos independientes de supervisión de la policía**, entendiendo por tales, a los mecanismos externos e independientes de la policía cuya forma típica es la de una oficina especializada que tiene como mandato supervisar el funcionamiento de las instituciones policiales y el actuar de sus miembros. Aunque existen distintos modelos –algunos de los cuales son examinados en este informe– la mayoría responden a los problemas que se producen cuando la responsabilidad por actos impropios cometidos por personas funcionarias policiales se deja sólo en manos de las mismas instituciones policiales y de la judicatura. Dichos problemas incluyen el encubrimiento de hechos de abuso, investigaciones poco diligentes y otras prácticas que tienden a perpetuar la impunidad ante violaciones de derechos humanos cometidas por la policía. Teniendo a la vista algunas experiencias interesantes en la región –siendo la creación de INDECOM, en Jamaica, el caso más destacado– se identifican en este informe seis rasgos indispensables para pensar en mecanismos de supervisión eficaces:

- 1. Independencia política y funcional:** La independencia política significa que los mecanismos independientes no estén subordinados de ninguna manera ni a la policía, ni al gobierno de turno, ni a ninguna otra institución pública. En cuanto a su independencia funcional, implica contar con la estructura institucional necesaria para desempeñar su mandato específico sin depender de otros organismos.

---

1. Los diálogos se realizaron utilizando las “Chatham House Rules”, de acuerdo a las cuales es posible utilizar la información del debate, pero sin revelar la identidad de quién ha hecho un comentario concreto. En consecuencia, el informe refleja las experiencias compartidas y las opiniones que formaron parte de las discusiones, pero se ha guardado el anonimato de las personas intervinientes, lo que también responde a motivos de seguridad.

2. **Financiamiento:** Los mecanismos independientes de supervisión necesitan de fondos suficientes y autonomía para la asignación de sus recursos y así poder cumplir su mandato legal.
3. **Legitimación institucional:** Es importante que los mecanismos independientes de supervisión se establezcan por ley, definiendo su mandato, sus competencias y la fuente de sus recursos.
4. **Poderes de acceso a información crítica:** La supervisión independiente eficaz no es posible si los canales de acceso a la información relevante no se encuentran abiertos y accesibles.
5. **Facultades proactivas de revisión de patrones:** Supone la capacidad para revisar prácticas policiales, criterios de entrenamiento y otros aspectos sistémicos de la labor policial, con el objetivo de proponer modificaciones.
6. **Transparencia y rendición de cuentas:** Los mecanismos de supervisión independientes mejoran su propia legitimidad para actuar en la medida que también observen altos estándares de transparencia y rendición de cuentas de sus gestiones.

La **segunda clave** pone de relieve el **rol de la sociedad civil y las organizaciones de víctimas** en la supervisión de la policía y la búsqueda de justicia. Junto con los mecanismos formales e institucionalizados de supervisión y rendición de cuentas, también se vuelve crucial el control que ejerce la sociedad civil respecto de las fuerzas policiales. En la región, la sociedad civil posee amplia experiencia exigiendo que la labor policial se apegue a la ley y a los estándares internacionales de derechos humanos. A partir de esta experiencia, y con el objetivo de potenciar el rol de la sociedad civil en el control de la policía, se ponen de relieve en este informe las siguientes estrategias:

- **Construir redes entre organizaciones e instituciones independientes de supervisión:** Implica establecer vínculos de colaboración no solo entre organizaciones sociales, sino también entre organizaciones e instituciones públicas independientes de supervisión de la policía. Entre organizaciones, la colaboración también es fundamental, en especial entre organizaciones con distintas experiencias y capacidades, para potenciarse mutuamente.
- **Fortalecer la experiencia técnica:** Muchas fuerzas policiales consideran que sólo ellas están capacitadas y cuentan con la experiencia necesaria para pronunciarse sobre su propio trabajo. Ante esto, una estrategia consiste en trabajar en el fortalecimiento de la capacidad técnica de las organizaciones ciudadanas por medio de la creación, desde la sociedad civil, de una comunidad de conocimiento robusta que pueda validarse como interlocutor experto en materias de seguridad y función policial.
- **Potenciar el litigio estratégico, poniendo las voces de las víctimas en el centro:** Hay casos judiciales que han permitido avances importantes no solo desde una perspectiva de justicia, sino también para dar visibilidad a patrones estructurales de abuso policial. Aquí hay experiencias tanto locales, como internacionales, en especial, ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Buena parte de los logros se deben a un trabajo en red entre organizaciones, el compromiso de actores internacionales y la entereza de víctimas y familiares cuyas voces fueron puestas en el centro de la estrategia de litigio. Fortalecer esta estrategia puede seguir favoreciendo la responsabilidad de la policía ante la sociedad.
- **Documentar y monitorear con apoyo de nuevas tecnologías:** La documentación y monitoreo puede servir, entre otros propósitos, para desarrollar informes, recabar información para fundamentar acciones judiciales, aportar información a organismos de derechos humanos o a las instituciones locales de supervisión de la policía (allí donde existan). El informe destaca también cómo el uso de nuevas tecnologías puede facilitar estos procesos.

- **Empujar procesos de incidencia política y cambio de narrativas:** El cambio en las prácticas policiales y la sujeción de las fuerzas de seguridad a mecanismos de supervisión y rendición de cuentas también requiere de una sociedad civil capaz de incidir políticamente y de empujar un cambio de narrativa en la discusión pública. Aquí caben distintas estrategias, como participar en procesos de reforma legal, potenciar el activismo cibernético, trabajar en la construcción de memoria respecto a violaciones de derechos humanos y desarrollar acciones de sensibilización encaminadas a disminuir prejuicios raciales, de género, de clase y de otro tipo que contribuyen al ejercicio discriminatorio y estigmatizador de la función policial.

Como **tercera clave**, se subraya la importancia de incorporar ciertos estándares para **potenciar la debida investigación de la violencia policial, observando, en particular, los principios del Protocolo de Minnesota** para esclarecer los hechos que rodean a las muertes potencialmente ilícitas en manos de la policía. La investigación penal de muertes potencialmente ilícitas provocadas por la policía exhibe problemas vinculados a la falta de independencia de los órganos y personal investigativo, la falta de cumplimiento de los estándares mínimos de diligencia y rigurosidad, y la falta de consideración con víctimas y familiares. El Protocolo de Minnesota, cuya última versión revisada es de 2016 (la versión original data de 1991), es una guía práctica y completa que entrega una metodología basada en el conocimiento acumulado de diversos expertos y expertas para desarrollar investigaciones efectivas en casos de muertes potencialmente ilícitas, o donde exista la sospecha de desaparición forzada.

El presente informe rescata y desarrolla los principios del Protocolo de Minnesota como guía para orientar investigaciones eficaces: la prontitud, la efectividad y exhaustividad, y la transparencia y participación de los familiares de las víctimas. Existen diversos desafíos para materializar estos principios al interior de los estados. Se destaca la aplicación que han dado las cortes nacionales e internacionales, así como algunas experiencias de traducción de los principios a través de protocolos de actuación para los órganos de persecución penal. Junto con lo anterior, se llama la atención sobre la utilidad que ha tenido el Protocolo de Minnesota para superar la marginación en la que se encontraban familiares de víctimas, reconociéndoles una serie de derechos para involucrarse directamente en las investigaciones.

La **cuarta clave** propone considerar el **análisis de los patrones de violencia policial ilícita** como estrategia para atacar problemas estructurales que aquejan a buena parte de los países de la región. Son principalmente tres las técnicas que este informe destaca para develar dichos patrones:

- 1. Identificación de patrones a partir de la denuncia de casos individuales:** En la región sigue siendo necesario documentar la violencia policial ilícita para revelar que se trata de un fenómeno estructural que no puede reducirse a “situaciones aisladas”. En este sentido, por medio de la investigación de casos individuales es posible contribuir a la comprensión de patrones generales. En este informe se destacan, en particular, casos interesantes de análisis de patrones llevados a cabo por organismos de supervisión independiente o bien por órganos de investigación penal.
- 2. Sistematización de información y análisis de patrones generales:** De forma complementaria a la investigación formal de hechos de abuso policial, es posible sistematizar información disponible por distintas vías para reconstruir patrones generales. Diversas experiencias de trabajo en terreno y de sistematización de información dan cuenta de lo anterior.
- 3. Investigación de la violencia policial utilizando fuentes abiertas y herramientas digitales:** este informe hace énfasis también en una técnica particular que ha sido muy útil para esclarecer hechos de violación de derechos humanos perpetrados por la policía. Se trata del uso de fuentes abiertas de información, en específico, acudir a plataformas de flujo masivo de datos digitales –videos, registros de audio y/o imágenes– para reconstruir hechos de violencia policial, donde la información disponible es, en un comienzo, escasa o inexistente.

Finalmente, la **quinta clave** aborda un tema, muchas veces dejado de lado en las discusiones sobre control democrático de la policía, esto es, la importancia de **hacer efectiva la responsabilidad de mando** para enfrentar el abuso policial. Toda operación policial normalmente estará condicionada por definiciones que son adoptadas por los mandos en distintos niveles, tanto estratégicos como operativos, incluyendo decisiones sobre qué medios utilizar, cómo cumplir objetivos, y qué pasos tácticos adoptar en situaciones concretas. Este informe sostiene que los mandos policiales pueden ser responsables por la conducta de sus subordinados y por la definición de marcos operativos. Asimismo, se sostiene que los mandos cumplen un rol fundamental para el funcionamiento de los mecanismos de supervisión y la promoción de una cultura de rendición de cuentas. En este último aspecto, se propone que un ejercicio adecuado del mando policial puede ser decisivo para romper los pactos de silencio, fenómeno que muchas veces contribuye a la impunidad.

# 3. INTRODUCCIÓN: LA DEBILIDAD DE LA SUPERVISIÓN DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS

Es común escuchar que América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. El indicador más citado para sustentar esta afirmación es la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, según el cual, América Latina y el Caribe sigue superando por mucho la tasa promedio a nivel global y las cifras de otras regiones. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), mientras a nivel global la tasa en 2017 era de 6,1 homicidios por cada cien mil habitantes, la cifra para América Latina fue de 19,5. Este número es bastante más alto que el que exhiben, por ejemplo, América del Norte (5,1), Oceanía (2,8) y Europa (3).<sup>2</sup> Pero lo cierto es que el fenómeno de la violencia en la región latinoamericana es extremadamente complejo. Muchas, sino la mayoría, de las personas que habitan la región están rodeadas de distintas formas de violencia interpersonal y estatal. Una de esas formas de violencia, es la violencia ejercida por la policía. La violencia policial ilícita en América Latina y el Caribe podría ser descrita –tomando las palabras de la ex Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Agnès Callamard<sup>3</sup>– como una verdadera “epidemia”. ¿Por qué una epidemia? La ex Relatora lo explica así:

***“Durante los últimos años la violencia policial ha matado a muchos y muchas, miles de hecho. Lo que muchas personas alrededor del mundo no saben sobre esta epidemia, en particular, es que actúa de un modo similar a otras epidemias: mata preferentemente a las personas pobres, mata a las personas jóvenes, mata a las personas vulnerables y a quienes pertenecen a grupos indígenas y afrodescendientes. La epidemia de la violencia policial mata en nombre de la lucha contra el crimen, la lucha contra las drogas y la lucha contra el terrorismo. Hablo de este fenómeno como epidemia porque no somos capaces de detenerlo y pareciera cruzar fronteras. En efecto, se trata de un comportamiento estatal que encontramos en muchos de los países de la región.”***

Las consecuencias de esta violencia son dramáticas, no solo debido a su capacidad para transgredir los derechos humanos de millones de personas, sino también porque al ser muchas veces la policía la cara más visible del Estado se fracturan las posibilidades de construir sociedades integradas.

2. UNODC (2019). “Global Study on Homicide: Homicide Trends, Patterns and Criminal Justice Response”. UNODC. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>

3. Ponencia durante la inauguración de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” llevada a cabo el día 18 de enero de 2021.

Reportes recientes han alertado sobre el creciente problema de la violencia policial ilícita en la región. Uno de los contextos recurrentes en el que dicha violencia se ha verificado es en el control del orden público. Durante el 2019 y el 2020, se documentó un uso represivo y excesivo de la fuerza policial en contra de manifestantes en distintos países de las Américas, con cientos de personas heridas y muchas fallecidas.<sup>4</sup> Por ejemplo, las multitudinarias protestas que se desplegaron en Venezuela a comienzos del año 2019 dejaron a más de cuarenta personas muertas por heridas de bala, muchas de las cuales habrían muerto por acción de fuerzas estatales o por actores armados actuando con la aquiescencia de las autoridades estatales.<sup>5</sup> En Honduras, decenas de personas fueron heridas y al menos seis muertas producto de la represión de las protestas que estallaron entre abril y junio de 2019.<sup>6</sup> A finales del mismo año, estallaron masivas manifestaciones en Chile y en Colombia. En el caso de Chile, las movilizaciones fueron intensamente reprimidas por la policía, dejando al menos una persona muerta por el actuar policial, numerosas denuncias de tortura y cientos de personas con trauma ocular grave, producto del uso intensivo de armamento considerado como “menos letal.”<sup>7</sup> En el caso de Colombia, también se denunciaron múltiples formas de abuso policial entre 2019 y 2020.<sup>8</sup> Luego, hacia septiembre de 2020, y ya en plena pandemia del COVID-19, nuevas protestas y hechos de violencia policial ilícita se registraron en dicho país como reacción a la muerte de Javier Ordóñez a manos de la Policía Nacional, dejando cientos de personas heridas y varias fallecidas.<sup>9</sup>

A la violencia en el contexto del control del orden público se suma un problema endémico en varios países de la región: las ejecuciones extrajudiciales y las muertes ilícitas cometidas por la policía, especialmente en operaciones de control del crimen.<sup>10</sup> En general, se habla de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias para referirse a toda privación arbitraria de la vida cometida deliberadamente por agentes estatales o por personas que cuentan con la complicidad, tolerancia o aquiescencia del Estado, sin un proceso judicial o legal que lo disponga.<sup>11</sup> Históricamente, las ejecuciones extrajudiciales en América Latina están vinculadas a los pasados dictaduras militares y conflictos armados. Es por eso que, su ocurrencia actual, a manos de la policía, resulta particularmente grave cuando su rol debe ser el de proteger a la ciudadanía y garantizar que ésta no vuelva a ser víctima de asesinatos cometidos por fuerzas estatales.<sup>12</sup> Las ejecuciones extrajudiciales

---

4. Véase, en general: Amnistía Internacional (2020). Informe anual 2019, pp. 5-6. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0113532020SPANISH.PDF> y Amnistía Internacional (2021). Informe 2020/2021 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo, pp. 34-36. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1032022021SPANISH.PDF>

5. Amnistía Internacional (2019). Hambre de Justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019ENGLISH.PDF>

6. Amnistía Internacional (2020). Informe anual 2019, pp. 60-61. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0113532020SPANISH.PDF>

7. Véase, sobre la situación de Chile en 2019: Amnistía Internacional (2020). Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2231332020SPANISH.PDF> y el informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Informe sobre la misión a Chile: 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019”. Disponible en:

[https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report\\_Chile\\_2019\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf)

8. Human Rights Watch (2020). Colombia: Abusos policiales en el contexto de manifestaciones multitudinarias (comunicado de prensa).

Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/03/10/colombia-abusos-policiales-en-el-contexto-de-manifestaciones-multitudinarias>

9. Amnistía Internacional (2020). Colombia: Amnistía Internacional condena actos de tortura y el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/09/colombia-amnistia-condena-tortura-uso-excesivo-fuerza/>

10. Las ejecuciones extrajudiciales y las muertes ilícitas cometidas por la policía en la región son un fenómeno que ha sido documentado

y denunciado por Amnistía Internacional. Pueden verse a este respecto: Amnistía Internacional (2015). Mataste a mi hijo. Homicidios

cometidos por la policía militar en la ciudad de Río de Janeiro. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR1920682015SPANISH.PDF>; Amnistía Internacional (2016). Waiting in vain. Jamaica: homicidios ilegítimos a manos de la policía y

la larga lucha de las familias por la justicia. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3850922016SPANISH.PDF>; Amnistía Internacional (2018) Disparar a Matar: Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4384702018SPANISH.PDF>; Amnistía Internacional (2018), Hambre de Justicia: Crímenes

de lesa humanidad en Venezuela, Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH.PDF>;

Amnistía Internacional (2020) Estados Unidos: El Mundo está observando violaciones masivas de los derechos de manifestantes

del movimiento de Black Lives Matter por la policía estadounidense, Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5128072020SPANISH.pdf>

11. Esta definición se basa en lo que estipulan los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones

extralegales, arbitrarias o sumarias” que fueran recomendados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en su resolución

1989/65, de 24 de mayo de 1989.

12. Brinks, Daniel (2008). The judicial response to police killings in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press, p. 9.

pueden ser distinguidas de las muertes ilícitas debido a que las primeras suponen la intención de matar, mientras que las segundas comprenden muertes no necesariamente deliberadas, pero de todos modos ilegítimas, como ocurre con las muertes resultantes del uso excesivo de la fuerza policial. En la actualidad, la policía da muerte a un sinnúmero de personas en procedimientos policiales cubiertos de opacidad. Para muchas personas, esto se debe a que hoy, en ciertos territorios, la policía actúa con total autonomía. Así, en el contexto del actuar policial en Río de Janeiro en Brasil, se ha denunciado que, de algún modo, la policía personifica todo el sistema de justicia y seguridad pública, teniendo la capacidad para realizar operativos, interrogar, ingresar a las casas e, incluso, ‘sentenciar’ a muerte sin mayores contrapesos institucionales.<sup>13</sup>

Las cifras de muertes atribuibles a la policía en el continente siguen siendo alarmantes. Por ejemplo, según un estudio reciente, la cantidad de víctimas fatales en intervenciones policiales en Brasil fue de 3.716 en 2016 y 4.670 en 2017, lo que arroja tasas por cada 100.000 habitantes de 1.8 y 2.3 respectivamente, superando con distancia las tasas globales de homicidios de muchos países.<sup>14</sup> El panorama brasileño es todavía más grave si se consideran las cifras de otros estudios según los cuales el número de muertes fue de 4.240 y 5.179 para los años 2016 y 2017, respectivamente.<sup>15</sup> El Salvador, por su parte, junto con ser el país que ha mantenido la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes más alta del mundo de los últimos años (52.02 en 2018, 61.7 en 2017, 83 en 2016 y 105.2 en 2015<sup>16</sup>), cuenta también con cifras elevadas –y en aumento– de decesos provocados por la policía. Si en 2011 las víctimas eran 28, en 2016 pasaron a ser 617, es decir, una tasa de 9.5 por cada 100.000 habitantes, lo que supera la tasa de total de homicidios de otros países centroamericanos.<sup>17</sup> Por último, cabe mencionar el caso de Jamaica. En dicho país, hasta 2014, más de 200 personas fallecían cada año en manos de la policía.<sup>18</sup> Si bien la situación mejoró considerablemente después del año 2014, hacia el año 2015 todavía un 8% de todos los homicidios eran atribuibles a la acción policial.<sup>19</sup> Si bien estas cifras se refieren a encuentros fatales con la policía en general, son indicadores que entregan una idea de la magnitud del problema del uso de la fuerza letal de la policía en la región.

Existen más expresiones del abuso policial en la región y que es importante mencionar. Una de ellas es la tortura por razón del género. En México se ha evidenciado cómo la policía y las fuerzas armadas han torturado y maltratado sistemáticamente a mujeres a través de actos de violencia sexual durante detenciones e interrogatorios.<sup>20</sup> Las trabajadoras sexuales también suelen ser víctimas de graves patrones de abuso policial, fenómeno que ha sido documentado, por ejemplo, para el caso de República Dominicana. Por último, más recientemente la pandemia del COVID-19 ha dado lugar

---

13. Intervención de participante en la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (18 de enero de 2021).

14. Marques, David, et al (2019). Brasil. En: Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina. Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019), pp. 28-36. Disponible en:

<http://www.monitorfuerzaletal.com/app/vVWScwZQSEq1SdVvDsEEXThKR96xKWrdzVuDC61.pdf>

Cabe mencionar que el informe también constata que la mayoría de las muertes se le atribuyen a la policía militar (p. 28) y que las muertes de oficiales de policía, si bien siguen siendo altas, han tendido a descender entre 2016 y 2017 (p. 36).

15. Los datos son aquellos reportados por el Fórum Brasileiro de Segurança Pública a través de su Anuário Brasileiro de Segurança Pública de los años 2017, 2018 y 2019 (informando cifras de los años inmediatamente anteriores). En el anuario del año 2017 se informó que la cantidad de víctimas fatales en intervenciones policiales en Brasil fue de 4.223 en 2016. En el anuario siguiente se actualiza ese número, llegando a 4.240. Algo similar ocurre con las cifras de 2017: mientras el informe de 2018 reportó 5.159 casos, la cifra se actualizó en el anuario siguiente identificando 5.179 para 2017. Las publicaciones se encuentran todas disponibles en: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

16. Base de datos en línea de UNDOC.

17. Bergman, Adrián (2019). El Salvador. En: Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina. Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela, p. 89. De acuerdo al autor, el importante incremento entre 2011 y 2016 no se puede explicar suficientemente por factores contextuales como “el alza generalizada de violencia armada, ni la dinámica de creciente confrontación entre pandillas y Estado”. De este modo, se sostiene, “[n]o hay explicación verosímil que no incluya un importante grado de abuso de la fuerza letal”. Disponible en: <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/vVWScwZQSEq1SdVvDsEEXThKR96xKWrdzVuDC61.pdf>

18. Amnistía Internacional (2016). Waiting in vain. Jamaica: unlawful police killings and relatives’ long struggle for justice, p. 5. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3850922016ENGLISH.PDF>

19. Amnistía Internacional (2016). Waiting in vain. Jamaica: unlawful police killings and relatives’ long struggle for justice, p. 11. Como consigna el mismo informe, esta cifra era de 21% en el año 2013.

20. Amnistía Internacional (2016). Surviving death police and military torture of women in Mexico. Disponible en: <https://www.amnestyusa.org/pdfs/AMR4142372016ENGLISH.pdf>

a medidas restrictivas de una serie de libertades que muchas veces se hacen cumplir por parte de las fuerzas policiales de cada Estado. Amnistía Internacional ha mostrado cómo, en el contexto de la fiscalización del cumplimiento de las cuarentenas obligatorias en varios países de la región, se han producido situaciones de uso excesivo de la fuerza policial<sup>21</sup>.

Desde el punto de vista del respeto y protección de los derechos humanos, el panorama descrito es grave. De acuerdo con estándares internacionales, el uso de la fuerza policial debe respetar los derechos humanos y sujetarse a principios como los de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y no discriminación<sup>22</sup>. Los órganos regionales de protección y promoción de derechos humanos han respaldado lo anterior a través de sus sentencias y resoluciones<sup>23</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lleva tiempo identificando un patrón de uso excesivo de la fuerza, con altas tasas de letalidad, involucramiento de fuerzas seguridad con organizaciones criminales, y uso de armas lesivas<sup>24</sup>. A esto se suma la recepción de información alarmante sobre la comisión de ejecuciones extrajudiciales en contextos de protesta, así como en distintos operativos de seguridad, migratorios o de combate contra el crimen organizado. Para la CIDH, también es posible observar ciclos de violencia y excesivo control policial marcados por el racismo, la xenofobia y, en general, la discriminación contra población Indígena y afrodescendiente, habitantes de sectores urbanos periféricos y personas LGBTQ+.

Es importante señalar que los Estados tienen un rol de garante de los derechos humanos de todas las personas, lo que implica, entre otras cosas, que toda vulneración de derechos sea debidamente investigada. Esto quiere decir que los Estados no solo están obligados a respetar los derechos de toda persona –absteniéndose de vulnerar directamente derechos como el derecho a la vida o la integridad física y psíquica– y a proteger a todas las personas de eventuales atentados contra sus derechos cometidos por terceros. Los Estados también están obligados a investigar con diligencia cuando dichos derechos son transgredidos, sancionando a los responsables. Esto se hace extensivo al uso abusivo de la función policial en tanto vulneración de derechos humanos. Una debida investigación del abuso policial es fundamental, ya sea para garantizar el esclarecimiento de cada hecho en particular, así como para combatir la impunidad, que es uno de los principales factores que perpetúan la violencia institucional. Lamentablemente, la región todavía exhibe importantes problemas en lo que respecta a las investigaciones de violencia policial, sobre todo cuando se trata de la investigación penal de delitos de especial gravedad como ocurre con las muertes potencialmente ilícitas provocadas por la acción de la policía.

Existen factores estructurales, de política pública en materia de seguridad y de diseño institucional que pueden estar implicados en la persistencia de la violencia policial ilícita en el continente. A nivel estructural, una realidad todavía escandalosa de desigualdad y la ausencia de políticas sociales<sup>25</sup> son

---

21. Amnistía Internacional (2020). Cuando la protección se vuelve represión. Cuarentenas obligatorias durante Covid-19 en las Américas. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0129912020SPANISH.PDF>

22. En especial, el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley” (adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979), los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” (adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990) y, para el caso del uso de armamento menos letal, el documento de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de 2020 “United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement”.

23. Véase, por ejemplo: CIDH. Informe N° 90/14, Luis Jorge Valencia Hinojosa (2014), párr. 181; Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú (2015), párr. 265; Caso J. Vs. Perú (2015), párr. 330; y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (2012), párr. 85.

24. Intervención de participante en la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (18 de enero de 2021).

25. Puede mencionarse entre los estudios recientes que han analizado el fenómeno de la desigualdad en la región el estudio CEPAL (2019). “La matriz de la desigualdad social en América Latina”. Naciones Unidas, Santiago. Dicho informe evidencia que, a pesar de ciertos avances durante el último decenio, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo (p. 16). De acuerdo a este trabajo, existe evidencia que sugiere que los elevados índices de desigualdad impactan en los procesos de integración social pudiendo favorecer situaciones de violencia política y social (p. 15). El informe analiza especialmente ciertas dimensiones interrelacionadas de la desigualdad en la región que incluyen el género, la pertenencia étnico-racial, la edad y el territorio. Entre sus recomendaciones, el estudio llama a una articulación entre políticas económicas, productivas, laborales, sociales y ambientales; la importancia de un enfoque de derechos y de una mirada integral para las políticas públicas encaminadas a superar la desigualdad; el fortalecimiento de la institucionalidad y el logro de pactos sociales como fundamentos de políticas sociales de calidad; la relevancia de proteger el gasto social y los ingresos tributarios dedicados al desarrollo social, y la necesidad de aumentar las capacidades estadísticas para dar visibilidad a las



terreno fértil para abordar fenómenos complejos como el conflicto social y la violencia interpersonal desde enfoques eminentemente policiales. La expansión de las políticas de seguridad de “mano dura” y de militarización de las fuerzas policiales –una marcada tendencia en muchos países de América Latina y el Caribe– también es funcional a intervenciones policiales cada vez más intensas que resultan, muchas veces, en la vulneración constante de los derechos humanos de la ciudadanía.

Junto con lo anterior, a nivel de diseño institucional, la debilidad de los mecanismos de control de la actividad policial parece ser una realidad que atraviesa a muchos países. A esta debilidad de los mecanismos de control, tanto dentro como fuera de la policía, se le atribuyen los altos grados de impunidad que amparan distintas formas de mal uso de la fuerza policial. En el caso de hechos graves, como ocurre con las ejecuciones extrajudiciales, la inexistencia de mecanismos de control, así como la inobservancia de estándares exigentes de investigación favorecen los discursos que intentan justificar las muertes cometidas por la policía apelando a supuestos enfrentamientos u otras razones de contexto<sup>26</sup>.

Entender que la violencia policial ilícita responde a distintos factores –desde condiciones estructurales hasta detalles de diseño institucional– es fundamental para enfrentar el escenario en el que se encuentra la región. Los cambios significativos en las prácticas policiales solo serán posibles si se abordan integralmente todas las dimensiones implicadas. Siguiendo lo señalado por la ex relatora Callamard:

***“Las respuestas no son de corto plazo, no son de fácil solución ni tampoco son técnicas. En mi opinión, las respuestas deben ser políticas incluso ideológicas. (...) Como expertos y expertas en derechos humanos, debemos tener un compromiso total con una respuesta integrativa y con un enfoque práctico respecto de la indivisibilidad de los derechos humanos. Respuestas que se enfoquen exclusivamente en la policía o las fuerzas militares no van a ser exitosas. Necesitamos un enfoque integral para alcanzar soluciones estructurales de largo plazo.”***<sup>27</sup>

Podemos decir, entonces, que si la violencia policial ilícita se reproduce en contextos de inequidad social y está marcada por patrones de discriminación hacia ciertos grupos, entonces eso no puede ser pasado por alto; si la policía está siendo utilizada en reemplazo de otras políticas públicas para abordar problemas sociales complejos, entonces será necesario repensar el lugar que le damos a la policía; si las políticas represivas y la militarización de la policía no hacen más que incrementar los espirales de violencia, entonces se deberá exigir a los gobiernos que reconozcan el fracaso de esos modelos. Los cambios que se necesitan no son solo de estructura institucional, sino también de visión sobre cómo abordar los problemas sociales que están en la base de la violencia.

---

diferentes dimensiones de la desigualdad y avanzar en su comprensión. El informe se encuentra disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf)

26. Véase, sobre este fenómeno: Amnistía Internacional (2015). *Mataste a mi hijo. Homicidios cometidos por la policía militar en la ciudad de Río de Janeiro*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR1920682015SPANISH.PDF>; Amnistía Internacional (2016). *Waiting in vain. Jamaica: homicidios ilegítimos a manos de la policía y la larga lucha de las familias por la justicia*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3850922016SPANISH.PDF>; Amnistía Internacional (2018) *Disparar a Matar: Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4384702018SPANISH.PDF>

27. Ponencia durante la inauguración de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” llevada a cabo el día 18 de enero de 2021.

# 4. SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Una aspiración compartida por muchos Estados es modelar las instituciones policiales para que estas contribuyan a crear condiciones de seguridad para todas las personas por igual, previniendo situaciones de violencia, protegiendo los derechos humanos y actuando dentro de los límites que impone el estado de derecho. Sin embargo, la realidad de la actividad policial puede distar mucho de este ideal. América Latina y el Caribe, son claro ejemplo de lo anterior. Una de las formas de acortar dicha brecha se encuentra en la construcción de un sistema compuesto de distintos mecanismos encaminados a materializar la idea de que la policía se debe a la ciudadanía y que, por tanto, debe someterse a su supervisión y rendirle cuentas. Son distintas las fórmulas posibles para lograr esto, involucrando a la misma policía, a distintos órganos del Estado y a la sociedad civil organizada, entre otros(as) actores(as) clave. Este capítulo intenta ofrecer un panorama general sobre los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía, lo que servirá como contexto y marco conceptual para los capítulos siguientes.

## 4.1. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA: ¿EN QUÉ CONSISTEN?

Cada vez es más fuerte el consenso en torno a la necesidad de contar con robustos mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía. Estos mecanismos, son una condición de posibilidad para mantener las prácticas policiales dentro del marco legal y en línea con valores comunes definidos por cada sociedad<sup>28</sup>. ¿Pero a qué hacemos referencia cuando hablamos de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía, también llamados mecanismos de control policial? Podemos comenzar diciendo que son aquellos arreglos institucionales por medio de los cuales se busca que quienes ejercen la función policial, así como las instituciones policiales como tales, deban explicar, justificar y hacerse responsables por su conducta<sup>29</sup>. Existe un amplio rango de posibles

---

28. Reiner, Robert (2010). *The politics of the police*. Oxford, Oxford University Press, p. 223.

29. Lewis, Colleen (2009). *Accountability*. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. *The SAGE dictionary of policing*. London, SAGE, p. 1.

mecanismos que permiten ejercer un control sobre la función policial, tanto a nivel de la conducta individual de cada policía como a nivel de organización policial. Una clasificación que ya está asentada en la literatura es aquella que distingue entre mecanismos internos y externos de rendición de cuentas, según se encuentren estos dentro o fuera de las instituciones policiales<sup>30</sup>. Esta distinción ha dado lugar a otras sub-clasificaciones que permiten agrupar los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que incluyen a los regímenes disciplinarios internos de la policía y el control que ejercen los jueces, el poder legislativo o las oficinas independientes de supervisión de la actividad policial, entre otros ejemplos a los que se hará referencia en este informe.

### 4.1.1. MECANISMOS INTERNOS

Los mecanismos internos son aquellos que se encuentran al interior de las instituciones policiales y que se enfocan en la disciplina de los(las) funcionarios(as) policiales en un nivel individual. Los mecanismos internos, en tanto sistema de control, funcionan normalmente sobre la base de una cadena interna de mando, sistemas de reporte y regímenes disciplinarios que sancionan las faltas a la debida conducta policial<sup>31</sup>. Un policía, entonces, suele ser objeto de supervisión y debe responder a sus superiores jerárquicos, así como a mecanismos de disciplina internos de la policía, por ejemplo, unidades internas de investigación o divisiones de “asuntos internos”. Los regímenes de disciplina internos están normalmente regulados a través de protocolos o reglamentos y suelen sancionar conductas consideradas como faltas disciplinarias, a diferencia de los delitos que se le encarga conocer a los tribunales de justicia.

### 4.1.2. MECANISMOS EXTERNOS

Los mecanismos externos son variados y comprenden todas aquellas instancias de supervisión y rendición de cuentas situadas fuera de las instituciones policiales. En lo que sigue<sup>32</sup> se revisan distintas formas de supervisión y rendición de cuentas desde la policía hacia los poderes del Estado, mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas, mecanismos especiales o *ad hoc* y algunas formas de control desde la sociedad en su conjunto que, sin ser propiamente mecanismos institucionalizados, sí cumplen una función de importancia en el control de la actuación de la policía.

## SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS HACIA EL ESTADO

La policía, en tanto institución pública subordinada al poder civil, se sujeta a distintos tipos de control ejercidos desde los tres poderes del Estado:

**Poder Ejecutivo:** la policía generalmente responde al gobierno a través de alguno de sus ministerios. Se trata de un rol de control político típicamente encomendado al ministerio del interior o de defensa. Así, por ejemplo, mientras en Perú la Policía Nacional depende del Ministerio del Interior, en Colombia la Policía Nacional depende del Ministerio de Defensa.

**Poder Judicial:** a pesar de ser una función con altos grados de discrecionalidad, la actividad policial se debe sujetar a la ley y los casos de abuso deben ser investigados, juzgados y sancionados. En este proceso, la judicatura está llamada a cumplir una función indispensable como mecanismo de control externo de la policía. Es parte del rol de los jueces y las juezas conocer de los delitos penales que puedan cometer los policías, así como de las causas civiles que busquen una reparación por daños que puedan haberse cometido contra civiles.

---

30. Bayley, David (1985). *Patterns of policing*. New Jersey, Rutgers University Press, p. 160.

31. UNODC (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Criminal Justice Handbook Series, p. 12.

32. La clasificación que se presenta se basa en esquemas como los propuestos por Bayley, David (1985). *Patterns of policing*. New Jersey, Rutgers University Press, capítulo 1, o UNODC (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Criminal Justice Handbook Series, capítulo 1.

Lo esperable es que los países le encomienden esta tarea a la justicia ordinaria, para que jueces independientes realicen la función de investigación, juzgamiento y sanción de delitos penales cometidos por la policía. No obstante, todavía existen Estados con serios problemas de independencia judicial o que mantienen el conocimiento de casos de abuso policial en la justicia militar<sup>33</sup>. Cabe recordar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) ha determinado que la jurisdicción militar no es el fuero idóneo para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, debiendo reducirse su competencia solamente a juzgar respecto de delitos o faltas que atenten, por su propia naturaleza, contra bienes jurídicos estrictamente militares<sup>34</sup>.

Es crucial, para que puedan operar los mecanismos de control, sobre todo los de carácter judicial, que no existan obstáculos a nivel legislativo. Esto quiere decir que el Estado cuenta con una legislación que posibilite la labor de los jueces para investigar y, en su caso, sancionar hechos ilícitos cometidos por las fuerzas policiales. Esta condición no puede verse satisfecha si están vigentes normas que, de cualquier modo, garantizan o contribuyen a garantizar la impunidad de la policía.

También se debe tener presente que para un adecuado funcionamiento de los controles judiciales es preciso contar con un robusto entramado de operadores de justicia. Aquí cabe el trabajo profesional e independiente que realizan los órganos de investigación o fiscalías, así como equipos forenses. Lo que hagan o dejen de hacer las instituciones que participan de la investigación de delitos presuntamente cometidos por la policía es determinante. En efecto, muchas graves violaciones de derechos humanos protagonizadas por la policía pueden quedar en la impunidad si no se siguen ciertos protocolos investigativos que requieren de profesionales debidamente capacitados, algo que se trata en mayor detalle en el capítulo 5 de este informe.

**Poder Legislativo:** otra forma de control de la función policial se produce a través de los órganos legislativos que ejercen un rol de representación política de la ciudadanía. Los congresos, parlamentos o asambleas locales pueden servir para canalizar las demandas ciudadanas respecto de la función policial. Si el órgano legislativo o alguna de sus cámaras posee funciones fiscalizadoras, es posible realizar interpelaciones a autoridades de gobierno y policiales o bien abrir instancias de investigación para esclarecer posibles irregularidades o el uso abusivo de la función policial en contextos específicos. Por ejemplo, en Chile, tras la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca, en la región de la Araucanía, debido al disparo de un carabinero en un operativo policial ocurrido en 2018, además de iniciarse una investigación penal de los hechos, se creó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados para identificar responsabilidades políticas vinculadas al suceso<sup>35</sup>.

---

33. Por ejemplo, el código penal militar de Colombia, si bien no permite que la justicia militar investigue o juzgue a civiles, sí mantiene dentro del fuero militar los actos cometidos en servicio por parte de miembros de la Policía Nacional. En Chile, hasta hace no mucho era la justicia militar la que juzgaba los delitos cometidos por funcionarios de Carabineros de Chile contra civiles y viceversa. Fueron dos reformas (ley N° 20.477 de 2010 y ley N° 20.968 de 2016) las que entregaron el conocimiento de delitos que involucren a civiles –ya sea como imputados o víctimas– a la justicia ordinaria. Un retroceso reciente a este respecto se produjo en Brasil con la ley N° 13.491/2017, del año 2017, que ha permitido que atentados contra la vida, casos de tortura, abuso de autoridad y otros crímenes cometidos por agentes militares sean transferidos a la jurisdicción militar conformada, en una buena medida, por militares de carrera. Las policías militares brasileñas caben dentro de dicha jurisdicción, con la salvedad de que los delitos contra la vida cometidos por dichos cuerpos policiales serán de conocimiento de la justicia ordinaria.

34. La Corte IDH ha resuelto que “[F]rente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar” en Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (2010), párr. 197, reiterando los precedentes de los Casos Radilla Pacheco Vs. México (2009), párrs. 272-274; Fernández Ortega y otros. Vs. México (2010), párr. 176; Rosendo Cantú y otra Vs. México (2010), párr. 160.

35. La comisión investigadora emitió su informe en julio de 2019. Sus integrantes, sesiones e informe pueden revisarse aquí: <https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/informes.aspx?prmlD=2241>. La sentencia judicial que condenó a los carabineros involucrados en el asesinato de Camilo Catrillanca fue confirmada por la Corte Suprema en mayo de 2021 (causa rol 16.945-2021).

## MECANISMOS INDEPENDIENTES DE SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Existen ciertas instituciones que, si bien son públicas y reciben fondos estatales, son independientes a la policía y al gobierno de turno y se ocupan de revisar las prácticas policiales. Estas instituciones pueden tener mandatos amplios que incluyen la supervisión de la policía o bien pueden ser entidades exclusivamente dedicadas a aquello.

Entre las distintas alternativas de mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas de la policía se pueden mencionar las instituciones nacionales de derechos humanos, las defensorías del pueblo y las oficinas independientes de supervisión de la policía. Dentro de esta última categoría, un caso paradigmático es el de la *Independent Office for Police Conduct* (sucesora de la *Independent Police Complaints Commission*) de Inglaterra y Gales. En nuestra región, ejemplos de este tipo de oficinas independientes son la *Independent Commission of Investigations* (INDECOM) en Jamaica o la *Police Complaints Authority* de Trinidad y Tobago. Este tipo de mecanismos serán revisados en detalle en el capítulo 5 de este informe.

## MECANISMOS AD-HOC

Muchos países han experimentado episodios de conflicto social o político que han resultado en un despliegue desproporcionado de la fuerza policial. Estas situaciones excepcionales pueden ameritar un estudio en profundidad, examinando las causas e implicancias de lo ocurrido, recomendando acciones de tipo político para reparar a víctimas, así como medidas institucionales para prevenir la repetición de los hechos en el futuro.

Una forma de llevar a cabo estos procesos de investigación y formulación de recomendaciones consiste en constituir comisiones especiales (también llamadas comisiones o mecanismos ad-hoc) cuyo único mandato es revisar hechos de abuso policial que tuvieron lugar en espacios temporales y geográficos específicos. A nivel global existen casos emblemáticos como la Comisión Kerner, conformada en Estados Unidos tras los disturbios de fines de los años sesenta y que, en su reporte de 1968, identificó el uso discriminatorio de la violencia policial contra la población afroamericana como una de las principales causas de los desórdenes y la violencia urbana. También puede mencionarse la Comisión Patten que en 1999 emitió un reporte que sentó las bases para una reforma policial en Irlanda del Norte, tras años de críticas hacia el tipo de actividad policial desplegada en ese país. A nivel regional, podrían mencionarse como ejemplos recientes de comisiones especialmente dedicadas a esclarecer episodios complejos de violencia policial los Grupos Interdisciplinarios de Expertos Independientes que han sido creados por recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en México, para el caso Ayotzinapa<sup>36</sup>; en Nicaragua, por la represión de las protestas de 2018<sup>37</sup>; y en Bolivia, a propósito de la violencia que se desató durante la crisis poselectoral de 2019<sup>38</sup>.

## SUPERVISIÓN DESDE LA SOCIEDAD HACIA LA POLICÍA

Aunque en general los mecanismos de supervisión de la policía tienen forma institucional, existen muchas vías por las cuales la sociedad también puede supervisar la función policial, velando por su apego al estado de derecho y por el respeto de los derechos de todas las personas.

---

36. Creado para apoyar la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, mediante acuerdo firmado por la CIDH y el estado mexicano el 12 de noviembre de 2014. Véase al respecto: Amnistía Internacional (2015). México: Investigación negligente sobre desapariciones de Ayotzinapa expone encubrimiento gubernamental, septiembre 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/mexico-reckless-investigation-into-ayotzinapa-disappearances-exposes-government-cover-up/>; y Amnistía Internacional (2015). México: Nuevo informe sobre desapariciones de Ayotzinapa revela la determinación gubernamental para esconder esta tragedia, abril 2016. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/04/mexico-new-ayotzinapa-report-reveals-official-determination-to-sweep-tragedy-under-the-carpet/>

37. Creado mediante acuerdo suscrito por la CIDH y el Estado nicaragüense el 30 de mayo de 2018. Véase al respecto: Amnistía Internacional (2018). Sembrando el terror: de la letalidad a la persecución en Nicaragua. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4392132018SPANISH.PDF>

38. Creado mediante acuerdo suscrito por la CIDH y el Estado Plurinacional de Bolivia el 12 de diciembre de 2019.

Esta categoría comprende a todas las vías por las cuales, directa o indirectamente, la sociedad se involucra en labores de supervisión de la actividad policial. En general se trata de formas no institucionalizadas de supervisión, aunque hay algunos mecanismos relativamente formales para la ciudadanía ejerza una supervisión informal de la función policial. Hay quienes han llamado controles “sociales” a los controles informales que realiza en general la sociedad, las organizaciones sociales y los medios de prensa, y controles “comunales” a aquellas instancias creadas a nivel local para recabar opiniones y percepciones de la ciudadanía en temas de seguridad y función policial<sup>39</sup>. Para efectos de este informe, interesa sobre todo destacar el uso de medios de comunicación, redes sociales, campañas ciudadanas y distintas formas de acción política que realiza la sociedad civil para visibilizar y denunciar malas prácticas y hechos de abuso policial. En el capítulo 5 se examina con mayor detención el rol de la sociedad civil y organizaciones de víctimas en relación con el control de la policía y la responsabilidad de sus funcionarios(as).

## 4.2. HACIA LA CREACIÓN DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EFECTIVOS

Es evidente que toda reforma policial debería producir cambios reales sobre la institución de la policía. O, dicho de otro modo, ningún esfuerzo reformista sincero aspira a ser un ejercicio estéril que quede en letra muerta. Existen al menos tres consideraciones que hay que tener en cuenta a la hora de imaginar nuevos arreglos institucionales para mejorar la supervisión y la rendición de cuentas de la policía:

### 4.2.1 UN SISTEMA EFECTIVO REQUIERE DE UN CONJUNTO DE MECANISMOS FUNCIONANDO AL MISMO TIEMPO

Se debe evitar depositar demasiada confianza en un solo tipo de mecanismo y se debe apuntar más bien a construir un sistema completo de supervisión y rendición de cuentas a nivel interno y externo, involucrando a distintas instituciones y a la sociedad civil. Asimismo, es recomendable potenciar las fortalezas de cada uno de estos elementos en tanto componentes de un entramado de frenos y contrapesos interrelacionados. Por ejemplo, es fundamental atender a los cambios que son necesarios a nivel de la disciplina y cultura interna de la policía, de lo contrario, es posible que se terminen neutralizando los efectos esperados de una reforma<sup>40</sup>. Por otro lado, también se ha dicho que contar con mecanismos de rendición de cuentas vigorosos contribuye a simbolizar la subordinación de la policía a la ley, así como para asegurar la integridad policial y que los procesos de disciplina interna y gestión operen eficazmente<sup>41</sup>.

Asimismo, cualquier sistema de mecanismos de supervisión requiere de un marco legislativo relativo a la función policial que haga posible la responsabilidad de la policía. Poco puede lograr un sistema de supervisión si existen disposiciones legales que entregan un poder excesivo a la policía, que no delimitan adecuadamente sus competencias o que se apartan radicalmente de los estándares internacionales de derechos humanos.

---

39. Shilston, Timothy. Six dimensions of police accountability: An aid to needs assessment in international police development missions. *International Journal of Police Science & Management* 2016, Vol. 18(1), pp. 42-43.

40. Bayley, David (1985). *Patterns of policing*. New Jersey, Rutgers University Press, p. 180; Reiner, Robert (2010). *The politics of the police*. Oxford, Oxford University Press, pp. 211, 218.

41. UNODC (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Criminal Justice Handbook Series, p. 13; Reiner, Robert (2010). *The politics of the police*. Oxford, Oxford University Press, p. 211.

## **4.2.2. UN SISTEMA EFECTIVO DEBE HACERSE CARGO DE LO QUE OCURRE ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DE LAS ACCIONES POLICIALES**

Un sistema de controles “reactivos”, que operan una vez ocurrido un hecho, sin duda tiene menos posibilidades de influir en las prácticas policiales que uno que piensa en todas las etapas temporales de las acciones de la policía.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) bien ha apuntado que, dado que los policías actúan sobre la base de directivas, los mecanismos de control deben incluir la responsabilidad por la dirección ejercida antes y durante cualquier operación, para garantizar la observancia de la ley y el respeto de los derechos humanos. Por ello, UNODC ha señalado que un sistema efectivo de control incluye:

- A. lineamientos para la policía respecto de qué hacer y cómo hacerlo (antes del acto);
- B. supervisión de la policía y consciencia de la necesidad de rendir cuentas (durante el acto);
- C. mecanismos para remediar las acciones u omisiones impropias de la policía (después de acto); y,
- D. entrega de retroalimentación y oportunidades para reflexionar sobre las lecciones aprendidas (después del acto)<sup>42</sup>.

Este esquema propuesto por UNODC permite comprender también que los sistemas de supervisión y rendición de cuentas no pueden limitarse a acciones individuales, sino que debe incorporar el análisis de patrones de actuación y el rol y responsabilidad tanto de los mandos como de las instituciones policiales en su conjunto. La importancia del análisis de patrones y el rol de los mandos son tratados en los capítulos 5 y 6 de este informe, respectivamente.

## **4.2.3. TODA REFORMA DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEBE CONSIDERAR LA DIMENSIÓN POLÍTICA**

Junto con las consideraciones anteriores, y en línea con lo señalado en la introducción, es importante que todo esfuerzo por mejorar los mecanismos de control de la policía sea parte de una discusión sobre una pregunta más profunda: ¿cuál es el rol se le asigna a la policía en un estado de derecho? Un programa de reforma también puede terminar con muy limitados o nulos impactos si no se orienta con una definición política sobre la misión que se le encarga a las fuerzas policiales. Si se logra vincular la creación de nuevos mecanismos de supervisión y rendición de cuenta a un objetivo político más amplio, alineando a actores institucionales y políticos clave, los pronósticos de éxito serán mucho mayores.

Conseguir lo anterior es una meta ambiciosa. Por un lado, es difícil alinear a distintas fuerzas políticas y actores institucionales en torno a la idea de emprender reformas policiales. Por otro lado, la policía, en regiones como América Latina y el Caribe, detenta un poder enorme que le permite resistir o incluso revertir programas de reforma<sup>43</sup>. A pesar de lo anterior, es útil tener presente que mientras mayor sea el consenso conseguido, mayor podrá ser el alcance del mejoramiento de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía.

---

42. UNODC (2011). Handbook on police accountability, oversight and integrity. Criminal Justice Handbook Series, p. 10.

43. Véase, a propósito de esta tendencia, González, Yanilda (2019). The Swinging Pendulum of Police Reform in the Americas. Current History, November 2, 291–297.

# 5. CINCO RECOMENDACIONES

## 5.1. ESTABLECER MECANISMOS EFICACES DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE

Una de las estrategias que muchos países han seguido para enfrentar problemas estructurales de violencia, impunidad y uso discriminatorio de la fuerza policial ha sido establecer mecanismos de supervisión externos e independientes a la policía. Se trata, como fuera señalado en el capítulo anterior, de un tipo de mecanismo externo e independiente de la policía cuya forma típica es la de una oficina especializada que tiene como mandato supervisar el funcionamiento de las instituciones policiales y el actuar de sus miembros. Sin embargo, como también se dijo, es posible considerar como mecanismos de supervisión independiente a ciertos órganos que, entre otras funciones, pueden realizar labores de control de la policía, como ocurre con las defensorías del pueblo o algunas instituciones nacionales de derechos humanos.

Establecer un mecanismo de supervisión independiente puede ser una reforma positiva en contextos de problemas sistemáticos de abuso policial que no logran ser procesados sólo por medio de los mecanismos internos de la policía o a través de mecanismos judiciales. Además, muchas veces la policía opera en contextos de baja visibilidad, es decir, en encuentros concretos con civiles donde los(las) funcionarios(as) policiales tienen un amplio control de la situación y en ausencia de observadores o escrutinio externo. Por lo anterior, se necesitan mecanismos muy eficientes para reaccionar de forma oportuna recogiendo información para esclarecer situaciones donde pueda haber existido una infracción a los protocolos o normas que regulan la función policial. En ocasiones, los procedimientos disciplinarios internos de la policía –que normalmente pueden activarse por la misma institución o por denuncias de las personas afectadas– no tienen esa capacidad de reacción, no se conducen con plena independencia y no son del todo transparentes. Por otro lado, el control judicial de la acción policial depende de las investigaciones lideradas muchas veces por la misma policía o por fiscalías que tienen un vínculo estrecho con la policía, careciendo por ello de la independencia e imparcialidad imprescindibles para un control efectivo. Un contexto así puede ser compensado con la creación de mecanismos independientes de supervisión. La eficacia de estos mecanismos independientes, no obstante, depende de distintos factores. Este capítulo ofrece algunos antecedentes históricos, un esquema de los principales modelos existentes, una revisión del panorama en América Latina y el Caribe y un breve análisis de claves y buenas prácticas para la construcción de mecanismos eficaces, es decir, con capacidad para influir en el actuar policial, contribuyendo al resguardo de los derechos de toda persona.



### 5.1.1. ANTECEDENTES

La idea de diseñar instituciones de supervisión independiente surgió a partir de escándalos de violencia, corrupción y mala conducta policial. De hecho, las primeras recomendaciones para establecer este tipo de mecanismos aparecieron en los informes de comisiones especiales de investigación (las que en el capítulo anterior llamamos también “comisiones *ad-hoc*”) creadas tras preocupantes situaciones de abuso policial durante la última parte del siglo veinte. Se suelen mencionar varios casos del mundo anglosajón como los primeros hitos. En el capítulo anterior mencionábamos algunas, como la Comisión Kerner (1968) en Estados Unidos o la Comisión Patten (1999) de Irlanda del Norte. Pero existieron otras instancias similares, como la Comisión McCone (1965), la Comisión Knapp (1972) y la Comisión Mollen (1994), también de Estados Unidos, la investigación que dio lugar al Reporte Scarman (1981) en el Reino Unido, o la Investigación Fitzgerald (1989) y la *Wood Royal Commission* (1997) en Australia. La mayoría se conformaron a propósito de la represión policial de distintas revueltas y disturbios que se produjeron en grandes ciudades o a propósito de problemas estructurales de ejercicio discriminatorio de la fuerza policial. Se puede considerar que estas comisiones son el origen de los mecanismos independientes de supervisión policial porque muchas recomendaron, como una forma de abordar los problemas que examinaron, la creación de agencias independientes para mejorar el control externo de la policía<sup>44</sup>.

Sin embargo, también se dice que los medios y los cambios de narrativas en torno a la policía fueron indispensables para avanzar hacia nuevas formas de control de la función policial. Por ejemplo, se considera que un factor importante fue que los grandes escándalos policiales ocurridos desde los años sesenta en adelante fueron, por primera vez, difundidos masivamente en imágenes a toda la población a través de la televisión<sup>45</sup>. Esto habría contribuido a modelar la opinión pública, instalando la idea de que la policía cometía abusos y que los mecanismos de investigación existentes no eran capaces de abordar<sup>46</sup>. De este modo, el hecho de que muchas personas que no eran normalmente objeto de abuso policial se dieran cuenta de la gravedad de distintas formas de intervención de las fuerzas de seguridad ayudó a legitimar la creación de nuevas instituciones de control independiente de la policía.

Estos antecedentes históricos nos muestran, por una parte, que la técnica de establecer arreglos institucionales de supervisión situados fuera de las fuerzas policiales es relativamente reciente y surge principalmente como reacción a situaciones de grave abuso cometidas por la policía. Por otra parte, nos muestran también que son precisamente esos episodios de abuso que conmocionaron al mundo político y a la opinión pública los que abrieron una oportunidad para establecer mecanismos independientes de supervisión de la policía. La creación de mecanismos independientes puede ayudar a responder a muchos problemas endémicos de la región, como es la falta de accesibilidad y efectividad de los mecanismos de reclamo existentes, la falta de confianza respecto de la posibilidad de que la policía se investigue a sí misma, la sospecha sobre los estándares que guían las investigaciones de abuso policial y la sensación de que la policía no le reporta realmente a la autoridad civil, entre otras<sup>47</sup>.

---

44. Neild, Rachel (2000). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Controles externos policiales. Washington D.C., Ciudad de Guatemala y San Salvador, Washington Office on Latin America (WOLA), p. 7; Mugari, Ishmael (2018). Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm. En: Farazmand, A. (ed.) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer International Publishing AG, p. 1.

45. Lewis, Colleen (2009). Civilian oversight. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. The SAGE dictionary of policing. London, SAGE, p. 23.

46. Lewis, Colleen (2009). Civilian oversight. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. The SAGE dictionary of policing. London, SAGE, p. 23.

47. Beltrán, Víctor (2020). Reforma policial: Aproximación a la supervisión ciudadana de las policías en Estados Unidos. Revista de Derecho Público N° 93, pp. 9 y siguientes.

## 5.1.2. MODELOS DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DE LA POLICÍA

Los mecanismos independientes de supervisión adoptan distintas fisionomías y varían en cuanto a sus competencias específicas según sus funciones. Aquí se han identificado tres principales modelos que se examinan a continuación.

### MODELOS DE REVISIÓN

Se trata de la función de revisión *ex post facto* de una investigación realizada por la policía. Bajo este modelo, una institución independiente puede examinar la manera en que los mecanismos de control interno de la policía llevan a cabo sus investigaciones, pudiendo recomendar formas de mejorar sus procedimientos. Se considera que los mecanismos de revisión son la principal respuesta institucional a los sesgos que muchas veces determinan el resultado de las investigaciones internas de la policía<sup>48</sup>. Ejemplo típico de esta forma de supervisión son los llamados “paneles civiles de revisión”, compuestos por ciudadanos(as), académicos(as), y/o abogados(as), entre otras personas, quienes tienen la facultad de acceder a los expedientes de las investigaciones internas de la policía para revisar cómo están desempeñando su trabajo<sup>49</sup>.

Una experiencia regional interesante, que se ajusta a este modelo de revisión es el trabajo realizado por la organización Insyde, en México. Una de las aristas de trabajo de Insyde comprende la conformación de paneles civiles de expertos que hacen una revisión externa de expedientes de investigaciones iniciadas en contra de policías, a partir de lo cual se formulan recomendaciones y se ofrecen guías y estándares para mejorar los procedimientos. Más detalles sobre la experiencia de Insyde se revisan en el capítulo 5 de este informe.

### MODELOS DE CONTROL O DE SUPERVISIÓN PROPIAMENTE DICHOS

En este modelo, la investigación de casos de abuso o malas prácticas policiales es realizada directamente por un órgano externo e independiente. En este sentido, promueve una investigación genuinamente independiente, basada en el principio de que la policía, en general, no debería investigarse a sí misma<sup>50</sup>. También es considerado un modelo que elimina o al menos reduce el riesgo de que las investigaciones sean neutralizadas por la policía<sup>51</sup>.

Normalmente se le asignan poderes investigativos a un panel o comisión, donde se espera se lleve a cabo una investigación<sup>52</sup>. Estos organismos de control pueden reemplazar o bien complementar las instancias de revisión interna de la policía y sus hallazgos pueden servir de base para, dependiendo de los hechos, aplicar sanciones disciplinarias y/o penales en casos individuales de mala conducta policial. Asimismo, en algunos casos, los organismos independientes pueden revisar cuestiones sistémicas o estructurales del trabajo policial a través de informes y recomendaciones.

En el capítulo anterior mencionábamos ya algunos ejemplos que cabrían dentro de este modelo, como la *Independent Office for Police Conduct* de Inglaterra y Gales. También se pueden mencionar la *Police Integrity Commission* de *New South Wales*, en Australia, y el *Police Ombudsman* de Irlanda del Norte. En general, se considera que estos son referentes de mecanismos independientes robustos, con poderes tanto reactivos como proactivos para controlar la actividad policial<sup>53</sup>. Como se discutirá en

48. Prenzler, Tim y Ronken, Carol (2001). Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 11:2, p. 161.

49. Mugari, Ishmael (2018). Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm. En: Farazmand, A. (ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governanc*. Springer International Publishing AG, p. 4.

50. Prenzler, Tim y Ronken, Carol (2001). Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 11:2, p. 166.

51. Hope, Kempe Ronald (2020). Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability. *Journal of Applied Security Research*, DOI: 10.1080/19361610.2020.1777807, p. 5.

52. Mugari, Ishmael (2018). Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm. En: Farazmand, A. (ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governanc*. Springer International Publishing AG, p. 5.

53. Lewis, Colleen (2009). Civilian oversight. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. *The SAGE dictionary of policing*. London, SAGE, p. 24.

la próxima sección, no existen muchos casos de mecanismos de control o supervisión independiente de la policía en la región de América Latina y el Caribe, salvo excepciones como la *Independent Commission of Investigations* de Jamaica (INDECOM).

## MODELOS DE MONITOREO

Se trata de la función de revisar no solo incidentes críticos a raíz de denuncias individuales sino también problemas recurrentes de las fuerzas policiales, formulando recomendaciones de reformas estructurales<sup>54</sup>. Este modelo –que recientemente ha sido adoptado en la ciudad de New Orleans, creando una Oficina del Monitor Independiente de la Policía– supone la creación de un monitor independiente o auditor para liderar la labor de monitoreo, sin despojar a la policía de su facultad de investigación interna. Se ha dicho que al mantener los mecanismos internos de control, en paralelo a la función de monitoreo externo, se incentiva una cultura de responsabilidad interna en las fuerzas policiales<sup>55</sup>.

Por cierto, existen órganos que pueden reunir más de una de estas funciones. De hecho, se considera que los órganos de supervisión independiente más avanzados son aquellos que reúnen múltiples poderes reactivos y proactivos, incluyendo funciones de revisión, supervisión, monitoreo e investigación de denuncias contra la policía<sup>56</sup>.

### 5.1.3. PANORAMA DE LA SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DE LA POLICÍA EN AMÉRICA LATINA

Como ya se adelantaba, el establecimiento de mecanismos independientes de supervisión policial no ha sido una tendencia extendida en América Latina y el Caribe. Excepciones son la *Independent Commission of Investigations* de Jamaica (INDECOM), a la que se hará especial referencia (ver recuadro), y la *Police Service Commission* de Trinidad y Tobago. La mayoría de los países de la región ha creado otro tipo de organizaciones que, sin ser propiamente oficinas especializadas e independientes de supervisión policial, cumplen de todos modos un rol de control de la función policial o de apoyo jurídico a víctimas de violencia institucional. Se pueden mencionar como ejemplos las defensorías del pueblo<sup>57</sup>, comisiones de derechos humanos<sup>58</sup>, procuradurías de derechos humanos<sup>59</sup>, instituciones nacionales de derechos humanos<sup>60</sup>, o los auditores policiales<sup>61</sup>. Con ciertos matices, estas entidades se asemejan a la institución del *Ombudsman* en otras jurisdicciones.

Muchos de los organismos mencionados tienen un mandato amplio de promoción y protección de los derechos humanos y pueden recibir denuncias individuales, a pesar de que gran parte de ellas solo tiene facultades limitadas a emitir informes y derivar casos a los tribunales de justicia<sup>62</sup>. Lo anterior no quita que hayan realizado y sigan realizando un trabajo encomiable en defensa de los derechos de

---

54. Beltrán, Víctor (2020). Reforma policial: Aproximación a la supervisión ciudadana de las policías en Estados Unidos. Revista de Derecho Público N° 93, p. 21. Un ejemplo de este modelo, mencionado por Víctor Beltrán, es la Oficina del Monitor Independiente de la Policía de la ciudad de New Orleans, Louisiana.

55. Police Assessment Resource Center (2005). Review of National Police Oversight Models for the Eugene Police Commission. Los Ángeles: Police Assessment Resource Center, citado en: Beltrán, Víctor (2020). Reforma policial: Aproximación a la supervisión ciudadana de las policías en Estados Unidos. Revista de Derecho Público N° 93, p. 21.

56. Lewis, Colleen (2009). Civilian oversight. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. The SAGE dictionary of policing. London, SAGE, p. 24.

57. Por ejemplo, el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

58. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México o el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras.

59. Por ejemplo, la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala.

60. Por ejemplo, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile.

61. Un ejemplo lo constituye el Auditor Policial de Sao Paulo, Brasil (Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo).

62. Neild, Rachel (2000). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Controles externos policiales. Washington D.C., Ciudad de Guatemala y San Salvador, Washington Office on Latin America (WOLA), p. 11.

miles de ciudadanos y ciudadanas, incluyendo quienes son víctimas de violencia policial ilícita. Se ha destacado, por ejemplo, el trabajo de la Defensoría del Pueblo de Honduras, la que consistentemente ha sistematizado información, ha llevado a juicio a responsables de violaciones de derechos humanos y ha apoyado a la sociedad civil en iniciativas de reforma policial<sup>63</sup>. También es posible resaltar la labor de la Defensoría del Pueblo de Perú, que ha podido relevar distintas problemáticas estructurales en sus áreas de actuación y que cuenta, además, con un Programa de Protección y Promoción de Derechos en Dependencias Policiales que ha emitido informes revisando situaciones generales vinculadas a la función policial<sup>64</sup>.

Se puede rescatar también la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil y de la Defensoría Pública de Río de Janeiro, en Brasil. En el caso de la Defensoría Pública de Río de Janeiro, se trata de una institución que ha representado a múltiples víctimas de violencia institucional y ha logrado importantes triunfos judiciales contribuyendo a racionalizar las operaciones de la policía en territorios marginalizados. Las Defensorías Públicas de Brasil tienen presupuestos propios y autonomía funcional administrativa y funcionan para dar acceso a la justicia y proteger los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad. Al respecto, se ha señalado que, a través de acciones de litigio estratégico, ha sido posible lograr importantes victorias judiciales que han impactado en el trabajo policial<sup>65</sup>. Se puede destacar, a este respecto, la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil en una acción constitucional (ADPF 635), iniciada por un partido político en Brasil que contó con más de 8 *amicus curiae* –incluida la Defensoría Pública del Estado de Rio de Janeiro y siete organizaciones de la sociedad civil– por medio de la cual la Suprema Corte de Brasil prohibió el uso de helicópteros blindados como plataforma de disparo, restringió las operaciones policiales durante la pandemia y prohibió el uso de escuelas y hospitales como base para operaciones policiales. También se estableció el deber de realizar investigaciones rápidas, efectivas, completas, independientes, imparciales y transparentes, siguiendo el Protocolo de Minnesota, en casos de violencia institucional.

Por último, hay equipos especializados dentro de los órganos encargados de la persecución penal que, sin ser propiamente oficinas independientes para el control de la policía, han desempeñado una función de importancia como contrapeso de la función policial. Un ejemplo es el Grupo de Atención Especializada en Seguridad Pública (“GAESP”) del Ministerio Público de Rio de Janeiro –disuelto en abril de 2021 por el Fiscal General<sup>66</sup>.– Este equipo se dedicaba a la investigación de crímenes cometidos por la policía civil, la policía militar y personal carcelario. El GAESP tenía facultades no solo de investigación especializada sino también para interponer acciones colectivas y llegar a acuerdos con las fuerzas de seguridad para mejorar aspectos sistémicos de su trabajo<sup>67</sup>. En Argentina, existen otras experiencias similares que pueden destacarse, como la Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN) –con competencia a nivel federal para investigar prácticas ilícitas perpetradas por agentes estatales que lesionen la libertad, integridad, dignidad o vida de personas vulnerables– o las Fiscalías Especializadas en Violencia Institucional que han sido establecidas en Buenos Aires y Mendoza, con competencia provincial<sup>68</sup>.

---

63. Neild, Rachel (2000). Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Controles externos policiales. Washington D.C., Ciudad de Guatemala y San Salvador, Washington Office on Latin America (WOLA), p. 12.

64. Sobre la Defensoría del Pueblo de Perú puede revisarse: Abad Yupanqui, Samuel (2010). La Defensoría del Pueblo. La experiencia peruana. Teoría y Realidad Constitucional, N° 26, 2010, pp. 481-510. El caso de la Defensoría del Pueblo peruana también es revisado en: Amnistía Internacional (2015). El control de la policía. Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2.

65. Intervención de participante en la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (18 de enero de 2021).

66. Los Grupos de Atención Especializada en Seguridad Pública han sido creados en atención a una normativa del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), Resolución 129/2015, que establece las reglas mínimas de actuación del Ministerio Público en el control externo de la investigación de muertes resultantes de intervenciones policiales. Disponible en portugués en: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-129-1.pdf>

67. Open Society Justice Initiative (2021). Who polices the police? The role of independent agencies in criminal investigations of state agents. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/888326d8-77c9-4bfc-b0f2-db908fc345fe/osji-who-polices-the-police-5-7-2021.pdf>, p. 68. Cabe precisar que, por mandato constitucional, el Ministerio Público sigue siendo un órgano con competencia para el control externo de la actividad policial, según se desprende del artículo 129.VII de la Constitución de Brasil. A nivel legal, el estatuto del Ministerio Público (LC N° 75 de 1993) define su competencia de control respecto de la función policial a nivel nacional y señala que, a nivel estatal, cada Ministerio Público decidirá cómo operar y estructurar dicha atribución. Al no definirse legalmente cómo cada Ministerio Público estatal llevará a cabo su labor con respecto al actuar de la policía, queda abierta la puerta para que quien encabece la institución modifique el arreglo institucional específico, como ocurrió con el GAESP en Río de Janeiro.

68. Para una revisión del modelo de las Fiscalías especializadas en Violencia Institucional de Buenos Aires y Mendoza puede revisarse:



## CASO DESTACADO: INDEPENDENT COMMISSION OF INVESTIGATIONS DE JAMAICA (INDECOM)

### A. ORIGEN:

En 1999, Michael Gayle, hombre de 26 años diagnosticado con esquizofrenia, fue víctima de una brutal golpiza por parte de policías y soldados por haber infringido un toque de queda. Gracias a la presión de Jamaicans for Justice, un patólogo independiente pudo emitir un informe que acreditó que la muerte de Gayle fue producto de los golpes recibidos por las fuerzas policiales y militares. Este caso llegó a la CIDH, (Reporte N° 92/05, Caso 12.418) la cual incluyó dentro de sus recomendaciones la creación de un mecanismo independiente de supervisión en Jamaica. El caso de Michael Gayle y otros hechos posteriores fueron antecedentes para la creación de INDECOM, que comenzó a operar a fines de 2010.

### B. FACULTADES Y RECURSOS:

INDECOM es una agencia civil con competencia para realizar investigaciones respecto de acciones de funcionarios(as) policiales y otros agentes estatales que resulten en la muerte, lesión o vulneración de derechos de personas. Las denuncias que recibe INDECOM pueden resultar en recomendaciones de presentación de cargos penales o acciones disciplinarias. INDECOM también puede solicitar información y evidencia, inspeccionar el uso de armamento y revisar procedimientos policiales para realizar recomendaciones. INDECOM cuenta con presupuesto propio, sus propios asesores legales así como personal técnico y forense.

### C. ALGUNOS INDICADORES POSITIVOS:

- **Reducción de las muertes por uso de armas de fuego.** Durante los 3 años previos al funcionamiento de INDECOM (2007-2009), se registraron 759 muertes producto de disparos policiales. Si se compara esa cantidad con los tres años siguientes al establecimiento de INDECOM (2011-2013) se registraron 687 muertes, cifra que se redujo a 327 en el trienio posterior (2014-2016). Se trata de una significativa reducción de un 53%.
- **Reducción de muertes en operaciones policiales planificadas.** En 2015, las muertes por disparos en operaciones policiales planificadas alcanzaban un 33%-37% de todas las muertes atribuidas a la policía. Esta cifra cayó a un 25% en 2016 y hacia 2019 registró menos de un 12%.
- **Cambio en la cultura institucional.** Para miembros de INDECOM, ha sido posible transmitir a las fuerzas policiales que no es posible sostener índices tan altos de letalidad como los que existían tiempo atrás. Se ha podido instalar la idea de que el abuso será investigado.

### D. DESAFÍOS:

- **¿Efecto de disuasión o cambios estructurales?** Las dramáticas cifras de muertes en manos de la policía decrecieron significativamente tras la instalación de INDECOM. Sin embargo, existen opiniones que señalan que el fenómeno se explica más por el efecto disuasivo de las investigaciones iniciadas por INDECOM que por un verdadero cambio de las estructuras internas de la policía.
- **Resistencias institucionales.** Ha existido resistencia de parte de la policía y grupos representando a la policía que han cuestionado las facultades de INDECOM ante los tribunales de justicia. Según representantes de INDECOM, si bien estos reveses judiciales han obstaculizado el trabajo, también han permitido adaptar el modelo.
- **Alta carga de trabajo.** Un aparente aumento de la confianza en la ciudadanía para denunciar ha incrementado considerablemente el ingreso de casos. En 2020 INDECOM registró más de mil nuevas denuncias. Adicionalmente, ante cifras tan altas de muertes atribuibles a la acción policial, INDECOM ha debido priorizar la investigación de ese tipo de hechos, sin tener todavía mucha capacidad para investigar infracciones de menor gravedad.

Fuentes: Sitio web de INDECOM (<https://www.indecom.gov.jm>); INDECOM Act; Amnistía Internacional (2016). Waiting in vain. Jamaica: unlawful police killings and relative's long struggle for justice; y, exposición de representante de INDECOM, durante la primera jornada de los diálogos regionales "Policía bajo la lupa", 18 de enero de 2021.

## 5.1.4. DESARROLLANDO MECANISMOS EFICACES DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DE LA POLICÍA

¿Cómo desarrollar mecanismos eficaces de supervisión independiente de la policía? No existen recetas universales ni estándares que garanticen el éxito al diseñar uno de estos mecanismos. Sin embargo, sí es posible tener en cuenta algunos elementos a la hora de imaginar nuevos sistemas eficaces de control o al intentar mejorar el rendimiento de las instituciones ya existentes<sup>69</sup>. A continuación se identifican seis rasgos institucionales que son importantes para desarrollar mecanismos de supervisión independientes eficaces.

### INDEPENDENCIA POLÍTICA Y FUNCIONAL

Un mecanismo de supervisión podrá realizar su trabajo libre de influencias indebidas, así como de intereses particulares, en la medida que no esté políticamente subordinado ni a la policía, ni al gobierno de turno, ni a ninguna otra institución pública. Lo anterior quiere decir que aún cuando estos mecanismos sean entidades públicas y, por tanto, parte del Estado, su diseño institucional debe garantizar su independencia, en el sentido de contar con autonomía para perseguir sus objetivos, sin que sus acciones sean controladas por órganos de gobierno o de otro tipo. Este primer aspecto podría caracterizarse como una independencia política.

Además de lo anterior, es altamente recomendable que exista una independencia funcional, en el sentido de que el mecanismo de supervisión cuente con la estructura institucional necesaria para desempeñar su mandato específico sin depender de otros organismos. La independencia se vería mermada si fuera necesario que, por ejemplo, una oficina de supervisión necesitara pedir equipos a la policía o a otros organismos especializados para poder practicar diligencias o analizar información. En esos casos, el mecanismo de supervisión no sería independiente para llevar a cabo su función, necesitaría de otras instituciones. Un mecanismo fuerte es uno que cuenta con sus propios asesores y equipos técnicos, lo que no solo es precondition de su independencia sino también una base para validar a los organismos de supervisión independiente como contrapartes técnicas frente a las policías. Como se rescata en el cuadro de más arriba, contar con sus propios equipos e instalaciones ha sido identificado como uno de los aspectos que han fortalecido la posición de INDECOM, en Jamaica.

### FINANCIAMIENTO

Contar con financiamiento adecuado es un aspecto especialmente importante para garantizar la independencia y eficacia de un mecanismo de supervisión. Los mecanismos independientes de supervisión necesitan de fondos suficientes y autonomía para la asignación de sus recursos y así poder cumplir su mandato legal. Esto incluye tener capacidad financiera para contratar a sus equipos y capacitarlos debidamente.

Idealmente, para garantizar independencia y estabilidad institucional, el financiamiento debiese provenir de los órganos legislativos y no depender de otros poderes que pueden estar implicados de forma más cercana con la función policial. Es lo que ocurre, en principio, con INDECOM, en Jamaica, o con la *Police Complaints Authority*, en Trinidad y Tobago, que cuentan con financiamiento otorgado directamente desde el parlamento. Sin embargo, cabe notar que estos órganos han debido recibir de todos modos apoyo financiero de donantes internacionales.

---

CELS (2020). Fiscalías especializadas en violencia institucional: diseño, implementación y estrategias jurídicas. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/11/fiscalias-especializadas-violencia-institucional.pdf>

69. Los criterios que se ofrecen a continuación se basan en los aportes realizados por los y las participantes de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” realizados entre el 18 y el 22 de enero de 2021. La propuesta se nutre también de otros esquemas, como el ofrecido en: National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (NACOLE). What are the features of an effective police oversight body? Disponible en: [https://www.nacole.org/police\\_oversight/](https://www.nacole.org/police_oversight/); Amnistía Internacional (2015). El control de la policía. Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2. Disponible en: [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_el\\_control\\_de\\_la\\_policia\\_sp.pdf?x42333](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_el_control_de_la_policia_sp.pdf?x42333); Open Society Justice Initiative (2021). Who polices the police? The role of independent agencies in criminal investigations of state agents; Hope, Kempe Ronald (2020). Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability. *Journal of Applied Security Research*, DOI: 10.1080/19361610.2020.1777807, pp. 17-22.

## LEGITIMACIÓN INSTITUCIONAL

Es importante que los mecanismos independientes de supervisión se establezcan por ley, definiendo su mandato, sus competencias y la fuente de sus recursos. La creación a través de una ley otorga una estabilidad institucional que es precondition para que los organismos de supervisión cumplan con su mandato con verdadera independencia y con una perspectiva de permanencia en el tiempo. Se ha dicho que este es uno de los problemas que enfrentan los departamentos especializados en violencia institucional que se han creado al interior de los servicios de persecución penal, es decir que, al no ser instituciones autónomas, creadas por ley, arriesgan ser neutralizadas por decisión de autoridades de turno<sup>70</sup>. Así ocurrió con el GAESP del Ministerio Público de Rio de Janeiro, como se mencionó anteriormente en este mismo capítulo.

Además, los poderes de los mecanismos independientes de supervisión deben tener un claro respaldo en la ley para legitimarse ante otros organismos públicos, especialmente ante la policía, que será objeto de sus acciones. Hay funciones esenciales para un organismo independiente de supervisión que es esperable que queden expresamente contempladas en la ley. Por ejemplo, la ley puede despejar toda duda en relación con el poder de un mecanismo independiente de supervisión para iniciar una investigación sin autorizaciones previas de otros organismos. También puede otorgarle facultades para notificar a las fuerzas policiales y exigirles realizar ciertas acciones, como emitir informes o entregar información. Asimismo, es deseable que la ley defina claramente si el mecanismo independiente puede emitir resoluciones vinculantes para la policía y cómo se articulará con otros organismos (por ejemplo, la fiscalía o los tribunales de justicia). Uno de los desafíos que ha enfrentado INDECOM, es que sus facultades –que en un comienzo no quedaron del todo claras en la ley que creó esta oficina de investigación– han sido cuestionadas en tribunales. Se ha requerido, entonces, de pronunciamientos judiciales para despejar dudas importantes sobre el alcance de sus competencias<sup>71</sup>.

En cualquier caso, hay que evitar que el órgano de control independiente se establezca “sin dientes”. Por lo tanto, la legislación debería establecer algunas respuestas obligatorias, por parte de las autoridades involucradas, a los resultados y conclusiones resultantes de la investigación del organismo independiente. Esto debería ser la aplicación real de las recomendaciones o, al menos y dentro de un plazo establecido, la obligación de dar una respuesta motivada sobre por qué no se seguirán determinadas recomendaciones<sup>72</sup>. Idealmente, el organismo de supervisión independiente debería tener la posibilidad de solicitar una revisión judicial en caso de que no se aplique o no se responda o en caso de desacuerdo sobre el curso de acción a seguir.

Si bien la legitimación legal de los poderes de los mecanismos independientes es fundamental, también se debe tener presente que existen otras dimensiones de legitimidad que son igualmente relevantes. Así, la eficacia de la supervisión independiente también dependerá del nivel de respeto que demuestren los distintos poderes del Estado hacia los organismos que para estos fines se establezcan. También es importante que, en general, se promueva una cierta cultura de control y responsabilización, esto es, que la sociedad en su conjunto valide la importancia de la supervisión independiente de la policía. Es importante tener presente que en muchas sociedades latinoamericanas siguen existiendo discursos proclives al uso desmedido de la violencia policial<sup>73</sup>. Por ello, en la medida que la opinión pública y los medios también respalden la importancia del control de la policía, los mecanismos independientes de supervisión tendrán mayores posibilidades de cumplir con su cometido.

---

70. Open Society Justice Initiative (2021). Who polices the police? The role of independent agencies in criminal investigations of state agents, p. 15; Amnistía Internacional (2015). El control de la policía. Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2, p. 21.

71. Para mayor detalle sobre distintas instancias judiciales en las que se han debatido las competencias de INDECOM véase: Amnistía Internacional (2016). Waiting in Vain. Jamaica: unlawful police killings and relatives' long struggle for justice, p. 42. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3850922016ENGLISH.PDF>

72. Amnistía Internacional (2015). El control de la policía. Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2, p. 21-24.

73. Resultados de los grupos de trabajo de la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa”, 18 de enero de 2021.

## PODERES DE ACCESO A INFORMACIÓN CRÍTICA

No existe supervisión independiente eficaz si los canales de acceso a la información relevante no se encuentran abiertos. Este es un desafío fundamental en culturas policiales marcadas por el secreto y el hermetismo institucional. Todo proceso de investigación y supervisión requiere de acceso a información y evidencia, pero también de acceso a los mandos policiales y autoridades políticas. Ampliar el acceso a la información y el cumplimiento de altos estándares de transparencia se transforma, entonces, en una buena práctica clave para la eficacia de la supervisión independiente.

Una forma en la que el acceso a la información se ve evidentemente afectado se produce cuando existe una negativa de parte de otros organismos –en especial la policía– para entregar información. Sin embargo, también se producen problemas cuando no hay un adecuado acceso a la información por falta de recursos o capacidades de las instituciones implicadas. Por ejemplo, si bien la *Police Complaints Authority* de Trinidad & Tobago tiene facultades legales para solicitar información a otros organismos públicos<sup>74</sup> y, en general, existe buena voluntad a entregar información, aunque la falta de personal y recursos produce demoras burocráticas muy importantes para obtener la documentación requerida. Estas demoras –que pueden incluir piezas de información fundamentales, como reportes policiales o informes de autopsias– sin duda afectan los resultados de las investigaciones y, con ello, pueden impactar en la confianza y opinión de la sociedad hacia el mecanismo de supervisión<sup>75</sup>.

## FACULTADES PROACTIVAS DE REVISIÓN DE PATRONES

Pasar de un modelo puramente reactivo (que actúa una vez que los hechos ya ocurrieron) a uno que también sea proactivo y preventivo, es considerado uno de los aspectos centrales de un mecanismo de supervisión independiente efectivo. Entre las facultades proactivas, como se mencionaba más arriba, se encuentra la capacidad para revisar prácticas policiales, criterios de entrenamiento y otros aspectos sistémicos de la labor policial, con el objetivo de proponer modificaciones. Este criterio se relaciona con la importancia de que todo sistema de supervisión y rendición de cuentas contemple aquello que ocurre antes, durante y después de las intervenciones policiales.

INDECOM, además de dar tramitación a casos individuales de abuso policial, también realiza una labor de sistematización de información, levantando preocupaciones y propuestas de cambio a través de reportes e informes periódicos. Sobre este caso, en particular, se volverá en el capítulo 5. Por cierto, existen otras oficinas independientes que ejercen un rol de control sobre la policía y que han ejercido facultades proactivas de revisión de patrones, como la *Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo* o, en otras regiones, el Comité P de Bélgica y la Autoridad Independiente de Supervisión de la Policía de Kenia<sup>76</sup>.

## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Los mecanismos de supervisión independientes mejoran su propia legitimidad para actuar en la medida que también observen altos estándares de transparencia y rendición de cuentas de sus gestiones. De este modo, el desafío es doble: por un lado, abrir al público información de interés sobre el trabajo realizado – como lo hace INDECOM, en Jamaica, o la *Police Complaints Authority*, de Trinidad y Tobago, que publican regularmente sus estadísticas– y, por otro lado, que esa información de cuenta de un trabajo exitoso o eficiente.

Lo anterior lleva a una pregunta adicional: ¿cómo medir y rendir cuenta del éxito o la eficacia de los mecanismos de supervisión independiente? Indicadores convencionales incluyen informar la variación del número de denuncias o la cantidad de sanciones finalmente aplicadas a funcionarios(as)

74. Estas facultades se encuentran en la *Police Complaints Authority Act* del año 2006, específicamente en su Sección 22 (2)(3), que le entrega poder para requerir documentación a otros organismos públicos, y la Sección 22(4), que establece sanciones en caso de no dar cumplimiento a lo requerido.

75. Resultados de los grupos de trabajo de la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa”, 18 de enero de 2021.

76. Véase: Amnistía Internacional (2015). El control de la policía. Programa Policía y Derechos Humanos – Serie de documentos de reflexión No. 2., pp. 16-17.



policiales. Pero, como advierte la literatura<sup>77</sup>, estos indicadores tienen limitaciones. Por ejemplo, la instalación de un mecanismo independiente puede hacer crecer los índices de denuncias debido a un incremento en la confianza de la ciudadanía a denunciar. Así también, las cifras de sanciones pueden o no reflejar la verdadera magnitud de las situaciones de abuso y/o corrupción policial. Indicadores más sofisticados de eficacia incluyen la auditoría a expedientes de investigación, encuestas a personas interesadas (o *stakeholders*) y evaluaciones sobre el grado de seguimiento de la policía de las recomendaciones emitidas por la agencia de supervisión<sup>78</sup>.

## 5.2. INVOLUCRAR DE MANERA SIGNIFICATIVA A LA SOCIEDAD CIVIL Y A LAS ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS EN LA SUPERVISIÓN DE LA POLICÍA Y EN LA BÚSQUEDA DE JUSTICIA

Junto con los mecanismos formales e institucionalizados de supervisión y rendición de cuentas, podemos identificar también un control por parte de la sociedad hacia las fuerzas policiales. En general, este control es realizado por la sociedad civil organizada, los medios de comunicación y la academia. Se trata, en general, de procesos de control de la policía dinámicos, que no operan bajo el alero de una institución. Sin embargo, también existen instancias con un cierto grado de institucionalización que buscan, precisamente, conectar la función policial o la gobernanza en materia de seguridad con la perspectiva de la sociedad civil. Este último es el caso, por ejemplo, de foros o consejos comunales de seguridad o instancias participativas para la implementación de modelos de policía comunitaria. Una experiencia concreta que puede mencionarse es la de los consejos comunitarios de seguridad que han funcionado en Sao Paulo, los cuales buscan generar un diálogo entre policías y ciudadanos. Hay quienes consideran, no obstante, que esta experiencia no ha sido del todo productiva, debido a que los consejos comunitarios se han convertido en instancias de reclamo y demandas particulares hacia la policía antes que en espacios para debatir soluciones en materia de seguridad<sup>79</sup>.

La sociedad civil lleva décadas de trabajo exigiendo que la labor policial se apegue a la ley y estándares de derechos humanos internacionales y que los graves delitos cometidos por las fuerzas de seguridad sean debidamente investigados, juzgados y, en su caso, sancionados. Son múltiples las estrategias específicas que pueden emplearse para alcanzar estos objetivos. Según UNODC, dichas estrategias incluyen investigación y producción de información; asistencia legal y protección de testigos; concientización; promoción y campañas; contribución en procesos de formación de cuerpos policiales; monitoreo, incluyendo el uso de canales formales de auditoría y control; y, análisis del uso de recursos públicos por parte de la policía<sup>80</sup>. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado similares estrategias y metodologías en una completa guía sobre participación de la sociedad civil en materia de seguridad<sup>81</sup>.

---

77. Prenzler, Tim y Lewis, Colleen (2005). Performance indicators for police oversight agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64(2):77-83, p. 77.

78. Lewis, Colleen (2009). Civilian oversight. En: Wakefield, Alison y Fleming, Jenny. *The SAGE dictionary of policing*. London, SAGE, p. 25; Prenzler, Tim y Lewis, Colleen (2005). Performance indicators for police oversight agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64(2):77-83, pp. 79 y siguientes.

79. Frühling, Hugo (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. Disponible en: [https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf), p. 15.

80. UNODC (2011). *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Criminal Justice Handbook Series, p. 105.

81. PNUD (2008). *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations*. United Nations Development Programme. Disponible en: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil\\_society/public\\_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil_society/public_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan.html)

Este capítulo releva la importancia de involucrar de manera significativa a las organizaciones de la sociedad civil así como a organizaciones de víctimas en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía y en los procesos de investigación de hechos de vulneración de derechos humanos cometidos por fuerzas policiales. A pesar de la variedad de organizaciones sociales y de víctimas y de los distintos contextos en que se desenvuelven, muchos problemas vinculados al ejercicio de la función policial son comunes a la mayoría de los países de la región. Es por esto que, en lo que sigue, y a partir de lo discutido en los diálogos regionales “Policía bajo la lupa”, se identifican estrategias y buenas prácticas de fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones de víctimas para supervisar a la policía y exigir justicia en casos de violaciones a los derechos humanos.

### **5.2.1. CONSTRUIR REDES ENTRE ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES INDEPENDIENTES DE SUPERVISIÓN**

La magnitud del problema de la violencia policial ilícita y, en general, la debilidad de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas hacen indispensable aunar fuerzas. Esto se puede dar, principalmente, entre organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, establecer vínculos de colaboración no solo entre organizaciones sociales, sino también entre organizaciones e instituciones públicas independientes de supervisión de la policía es una forma de potenciar el alcance del trabajo de la sociedad civil.

El trabajo en red entre organizaciones puede estructurarse de distintas formas y con variados propósitos. Muchas veces, la colaboración se da como un intercambio de experiencias y estrategias que han dado buenos resultados en contextos específicos. La colaboración también es posible entre organizaciones con distintas experiencias y capacidades. Así, mientras hay organizaciones cuya fortaleza es el trabajo de análisis de datos –porque cuentan con investigadores(as) y recursos técnicos para procesar información– hay otras agrupaciones que tienen un foco en el trabajo en terreno. En estos casos, la realidad a la que acceden algunas organizaciones que trabajan en comunidades específicas puede traducirse en información para ser analizada por otros espacios de trabajo. Del mismo modo, organizaciones que cuenten con asistencia jurídica para llevar adelante procesos judiciales pueden ser aliadas fundamentales de agrupaciones de víctimas que no acceden a la justicia con facilidad.

Dentro de las colaboraciones entre organizaciones, especialmente provechosas pueden resultar las redes con organizaciones internacionales. Muchas veces, organizaciones no gubernamentales de alcance internacional tienen mejor acceso a recursos y redes políticas que pueden ser de gran utilidad para organizaciones locales pequeñas. En la región hay organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones de víctimas que, por medio del trabajo con organizaciones internacionales, han logrado que se visibilicen casos, que se ejerza presión ante autoridades y, en ocasiones, han obtenido apoyo para acceder a diferentes mecanismos de justicia nacional e internacional. Un ejemplo es la colaboración entre familias y víctimas organizadas, junto con el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez –una organización con experiencia representando a mujeres, indígenas y personas víctimas de represión, en México– y el CEJIL –organización de alcance regional y amplia trayectoria litigando ante organismos internacionales– para llevar el caso de las mujeres de Atenco ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”) (ver recuadro, más abajo).

Junto con lo anterior, hay un espacio importante de trabajo colaborativo que pueden realizar las organizaciones de la sociedad civil con organismos públicos, en particular, con instituciones independientes que realicen alguna función de supervisión de la policía. En concreto, procuradurías de derechos humanos, defensorías del pueblo y otras entidades de supervisión independiente pueden contar con canales para recibir aportes de organizaciones de la sociedad civil para la investigación

de denuncias. También pueden existir canales para recibir información u otro tipo de contribuciones encaminadas a mejorar los criterios de investigación o las políticas de atención jurídica y psicológica para víctimas y familiares.

## **5.2.2. FORTALECER LA EXPERIENCIA TÉCNICA**

Un problema común en la región es que muchas fuerzas policiales consideran que solo ellas están capacitadas y cuentan con la experiencia necesaria para pronunciarse sobre su propio trabajo. Es decir, existe una reticencia a reconocer voces expertas fuera de la policía, especialmente si provienen de la sociedad civil. Una estrategia que puede dar resultados para enfrentar este problema es trabajar en el fortalecimiento de la capacidad técnica de las organizaciones ciudadanas. Reforzar la experiencia técnica significa, básicamente, profundizar los conocimientos específicos de la sociedad civil en aspectos clave de la función policial. Lo importante es crear, desde la sociedad civil, una comunidad de conocimiento robusta que pueda validarse como interlocutor experto en materias de seguridad y función policial.

Trabajar en el desarrollo de la experiencia técnica de las organizaciones de la sociedad civil puede servir para diferentes propósitos. Por una parte, mejora el impacto de los objetivos de cada organización. Por ejemplo, hay organizaciones que trabajan en la reivindicación de justicia ante graves violaciones de derechos humanos cometidas por la policía que por medio de la profesionalización de sus esfuerzos y la capacitación de sus equipos han podido enfrentar con mayor preparación los obstáculos jurídicos que típicamente dificultan el desarrollo de investigaciones eficaces. Por otra parte, si la sociedad civil, junto con visibilizar, denunciar y exigir justicia, tiene la capacidad de formular propuestas y evaluar rigurosamente cómo podría mejorar el trabajo policial, se hace más probable la superación de las relaciones de antagonismo y conflicto con la policía. Es decir, a mayor capacidad técnica de la sociedad civil, mayor es la posibilidad de ser escuchados(as) por el mundo policial ya sea para revisar sus lineamientos estratégicos, aspectos operativos o elementos de su formación y entrenamiento. Existen ejemplos concretos de trabajo donde organizaciones de la sociedad civil han podido involucrarse y ser escuchadas para mejorar incluso los mecanismos disciplinarios internos de la policía (ver recuadro). Asimismo, a medida que se fortalezca la capacidad de formulación de propuestas desde la sociedad civil, se amplían las posibilidades de incidencia en la toma de decisiones que impactan en el trabajo policial o en el funcionamiento del sistema de supervisión y rendición de cuentas.



### **INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA (INSYDE): CONTRIBUYENDO DESDE LA SOCIEDAD CIVIL A FORTALECER LOS MECANISMOS INTERNOS DE CONTROL DE LA POLICÍA.**

Insyde, con base en México, se define como una organización ciudadana de personas especialistas, autónoma y transdisciplinaria que trabaja por el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia con una visión democrática y de rendición de cuentas, desarrollando y aplicando herramientas nacionales e internacionales adaptadas al ámbito local. También ha trabajado en el diseño e implementación de proyectos específicos en alianza con otras organizaciones sociales, aportando insumos técnicos y metodológicos.

Se puede destacar el trabajo realizado por Insyde desarrollando estándares para mejorar los procedimientos disciplinarios internos de las policías municipales mexicanas. Por ejemplo, la organización ha colaborado con 5 policías municipales para aplicar un instrumento que contiene estándares de actuación, estableciendo que la regulación disciplinaria interna cuente con un catálogo de faltas y sanciones, plazos y reglas de articulación clara entre los distintos órganos involucrados. Así también, Insyde ofrece una labor de revisión externa e independiente de expedientes en procesos disciplinarios internos.

Para Insyde ha resultado importante incorporar un perfil técnico en su trabajo, es decir, crear un equipo especializado en los aspectos de la función policial con los que les interesa trabajar: estándares de actuación policial, manejo de procesos disciplinarios en organizaciones policiales y diseño de protocolos. Esto ha permitido construir un mejor diálogo con la policía. Cuando la policía percibe que hay un ánimo de contribuir a que mejoren ciertos procedimientos se aumentan las posibilidades de los cambios que se pueden lograr. El principal desafío identificado por Insyde es que la policía sienta que un buen proceso disciplinario, menos discrecional y más transparente, puede mejorar su propio funcionamiento y aumentar la confianza ciudadana. Esto ha sido logrado en varios de los municipios en los que trabajan, lo que ha permitido mantener un trabajo que ha perdurado en el tiempo.

Fuentes: Resultados de los grupos de trabajo durante la segunda jornada de los diálogos regionales "Policía bajo la lupa" (19 de enero de 2021) y sitio web de Insyde (<https://insyde.org.mx/>).

## **5.2.3. POTENCIAR EL LITIGIO ESTRATÉGICO PONIENDO LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS EN EL CENTRO**

El litigio estratégico es una de las estrategias que históricamente ha utilizado la sociedad civil para exigir justicia en casos individuales de violaciones a los derechos humanos, pero también para visibilizar patrones sistemáticos de abuso y problemas estructurales que requieren de respuestas contundentes de parte del Estado. No obstante, todas las organizaciones que se han involucrado en procesos de este tipo reconocen que hay enormes dificultades para acceder a la justicia, así como para que las investigaciones sean efectivas, rápidas y conducentes al juzgamiento y eventual sanción de las personas responsables.

A pesar del panorama adverso, existen casos que han permitido avances importantes tanto a nivel local como internacional. Se puede decir que buena parte de los logros se deben a un trabajo en red entre organizaciones, el compromiso de actores internacionales y la entereza de las víctimas y familiares cuyas voces fueron puestas en el centro de la estrategia de litigio. Un buen ejemplo lo constituye el caso de Michael Gayle, ya citado al hablar de los orígenes de INDECOM, en Jamaica. Debe recordarse que el activismo desplegado a propósito de este caso, que llegó hasta la CIDH, fue clave para poder establecer la institución de INDECOM. También es destacable que las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso –en especial *Jamaicans for Justice*– pudieron participar de la discusión parlamentaria que precedió la creación de INDECOM, poniendo de relieve distintos problemas estructurales de la policía jamaicana y presentando su propia evidencia. Para organizaciones

que participaron de esta experiencia de litigio estratégico, el resultado se debe en buena medida a la fortaleza e insistencia de la familia de Michael Gayle, en particular su madre<sup>82</sup>.

Así como ocurrió con el caso Gayle, otros hechos de violencia institucional han llegado al SIDH gracias al trabajo mancomunado de organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones de víctimas, permitiendo la progresiva construcción de importantes estándares para el uso racional de la fuerza y el modelamiento de fuerzas policiales respetuosas de los derechos humanos de todas las personas. En particular, hay un cúmulo de casos llevados ante la CIDH y la Corte IDH durante las últimas dos décadas que han ido consolidando una jurisprudencia en esta materia. La recepción de peticiones individuales, al ser resueltas por la CIDH o bien, en su caso, por la Corte IDH, permiten la fijación de estándares relevantes para abordar problemas estructurales de las policías en el continente<sup>83</sup>. Dichos estándares pueden ser invocados posteriormente por la sociedad civil o bien directamente utilizados por los Estados como guías para introducir cambios a nivel de políticas públicas. Así, por ejemplo, se han ido asentando criterios como que todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario a juzgar por el comportamiento de una persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana, contrario a la Convención Americana; que el uso de la fuerza letal utilizada por agentes estatales debe ser absolutamente necesario y proporcional; que el empleo de armas de fuego por cuerpos de seguridad debe estar prohibido por regla general, justificándose solo en casos excepcionales regulados por ley; y, que en circunstancias de alteración del orden público debe distinguirse entre quienes, debido a sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y personas que no representan una amenaza de ese tipo<sup>84</sup>. Además, las peticiones resueltas por los órganos del SIDH, junto con establecer reparaciones a las víctimas individuales, pueden tener un impacto sobre cuestiones estructurales al ordenar medidas de no repetición, como adecuaciones legislativas o cambios en protocolos o planes de acción de agentes estatales. Por ejemplo, respecto de Brasil, la Corte IDH ha considerado necesario que el rol del Ministerio Público en casos de violencia policial ilícita se proyecte más allá de la práctica de supervisión a la distancia de la investigación llevada a cabo por miembros de la propia policía. En ese sentido, la Corte ha establecido que es fundamental que en la hipótesis de presuntas muertes, tortura o violencia sexual resultantes de intervención policial en las cuales, en principio, se sospeche de la posible responsabilidad de funcionarios(as) policiales, el Estado debe adoptar las medidas normativas necesarias para que desde la primera noticia del crimen la investigación esté delegada a un órgano independiente y diferente de la fuerza policial involucrada en el incidente, como una autoridad judicial o el Ministerio Público, asistido por personal policial, técnico criminalístico e administrativo ajeno al órgano de seguridad al cual pertenezca el(la) sospecho(a)<sup>85</sup>.

Un caso reciente que se puede mencionar, y que otorga algunas pistas interesantes sobre cómo perfilar el litigio estratégico como estrategia, es el llamado “Caso Atenco”, que fue resuelto por la Corte Interamericana en noviembre del año 2018, condenando al Estado de México por graves hechos de tortura sexual cometidos contra mujeres por parte de fuerzas policiales (ver recuadro).

---

82. Intervención de participante en la primera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (18 de enero de 2021).

83. Intervención de participante en la quinta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (22 de enero de 2021).

84. En la introducción de este informe se citaban ya algunos casos resueltos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): CIDH. Informe N° 90/14, Luis Jorge Valencia Hinojosa (2014); Corte IDH. Caso Cruz Sánchez y Otros Vs Perú (2015); Caso J. Vs. Perú (2015); y Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (2012). Pueden agregarse aquí como referencias los siguientes casos resueltos por la Corte: Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (2010); Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. México (2012); Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela (2011); Corte IDH. Caso Zambrano Vélez Vs. Ecuador (2007). Para una revisión de jurisprudencia relevante hasta el año 2014 véase Medina, Cecilia (2018). La Convención Americana de Derechos Humanos. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 185-189. Para una recopilación más exhaustiva, véase Corte IDH (2020). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 25: Orden público y uso de la fuerza. San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Cooperación Alemana.

85. Corte IDH (2017) Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, párr. 319.



## CASO DE LAS MUJERES DE ATENCO

### A. SÍNTESIS DE LOS HECHOS.

En mayo de 2006, a raíz de un conflicto entre el municipio de Texcoco y un grupo de floristas, más de 2000 funcionarios policiales municipales, estatales y federales fueron desplegados en un operativo en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, contra activistas y manifestantes. El procedimiento dejó dos muertos, más de 200 detenidos y diversas denuncias por abuso y torturas. Entre las personas detenidas hubo 47 mujeres que en su mayoría sufrieron hechos de violencia sexual, incluyendo la tortura sexual, a manos de agentes estatales de seguridad.

Tras investigaciones infructuosas, 11 mujeres decidieron acudir a la CIDH, la que posteriormente envió el caso a la Corte IDH al constatar una falta de avance en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas al estado.

El 28 de noviembre de 2018, la Corte emitió su sentencia en este caso, declarando la responsabilidad del Estado mexicano por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de las 11 peticionarias. Entre otras resoluciones, la Corte ordenó al Estado investigar y sancionar a todos los responsables de estos hechos en todos los niveles; fortalecer su mecanismo interinstitucional contra la tortura sexual a mujeres; y crear un observatorio independiente de las fuerzas policiales a nivel federal y del Estado de México, así como brindar medidas de atención y rehabilitación a las mujeres.

### B. ¿POR QUÉ ES UN CASO RELEVANTE?

El caso fue fruto de un trabajo colaborativo de distintas organizaciones, donde se puso en primer plano la voz y testimonio de las mujeres víctimas sobrevivientes, aun cuando se enfrentaban a un aparato estatal sumamente hermético. La Corte calificó los hechos como tortura sexual, evidenciando la gravedad de la violencia desplegada sobre el cuerpo de las víctimas y la manera en que se instrumentalizó a las mujeres de Atenco para transmitir mensajes de reprobación por la utilización del espacio público. Concretamente, la Corte IDH sostuvo que la tortura fue empleada como un método de control social y castigo, reafirmando por medio de la violencia ciertos estereotipos discriminatorios sobre lo que las mujeres pueden o no. Dichos estereotipos se habrían desafiado por las mujeres víctimas al salir a protestar. Las medidas estructurales ordenadas por la Corte también estaban en sintonía con un trabajo propositivo y constructivo de la estrategia de litigio. A esto puede agregarse que el tejido de redes entre víctimas sobrevivientes, familiares y organizaciones ha sido un ejercicio sumamente fructífero. En efecto, fue a partir de este trabajo que surgió la red Rompiendo el Silencio, que busca seguir documentando y denunciando casos de tortura sexual.

### C. DESAFÍOS PENDIENTES.

Lamentablemente, a la fecha los avances de las investigaciones penales son escasos y todavía no se da cumplimiento a las medidas más relevantes ordenadas para garantizar la no repetición de los hechos. Es particularmente preocupante que no existan todavía sentencias condenatorias y que no se haya exigido una rendición de cuentas a funcionarios federales o de alto nivel.

---

Fuentes: Resultados de los grupos de trabajo de la segunda jornada de los diálogos regionales "Policía bajo la lupa" (19 de enero de 2021); Sitio web del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (<https://centroprodh.org.mx/casos-3/mujeres-de-atenco/>); CEJIL. A 14 años y pese a sentencia de la Corte Interamericana, persiste la impunidad en el caso Atenco (disponible en <https://www.cejil.org/es/14-anos-y-pese-sentencia-corte-interamericana-persiste-impunidad-caso-atenco>); Sentencia de la Corte IDH: Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México (2018).

## 5.2.4. DOCUMENTAR Y MONITOREAR CON APOYO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Otra estrategia ampliamente difundida y conocida por la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil consiste en documentar violaciones de derechos humanos y monitorear las situaciones de los contextos en los que trabajan. Esto convierte a la sociedad civil en una fuente independiente de investigación e información sobre la realidad del despliegue de la fuerza policial.

La documentación y monitoreo puede servir distintos propósitos. Ejemplos incluyen la denuncia pública; desarrollo de informes; recabar información –muchas veces en colaboración con otras organizaciones– para fundamentar acciones judiciales colectivas; aportar información a organismos de derechos humanos, mecanismos independientes de supervisión de la policía (allí donde existan), órganos de gobierno o comisiones legislativas investigadoras. La producción de información desde la sociedad civil también es clave para el trabajo de monitoreo de organismos o procedimientos internacionales de derechos humanos. De lo anterior son ejemplos el Examen Periódico Universal de Naciones Unidas (EPU) o los mecanismos de monitoreo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

*Las estrategias a utilizar para recabar información y realizar labores de monitoreo también son variadas. Entre éstas, se han identificado<sup>86</sup>:*

- Recolección de información en una forma que la haga más accesible y comprensible. Lo anterior es importante en materia de seguridad y función policial, ya que mucha información es de difícil acceso. Ejemplos incluyen la compilación de legislación y procedimientos, compilación de declaraciones oficiales, bibliografías, y boletines o resúmenes sobre distintos temas.
- Monitoreo y evaluación del cumplimiento de políticas públicas y normativa nacional e internacional. Un ejemplo lo constituye el monitoreo del debido uso de los recursos en función de prioridades, políticas públicas o promesas electorales.
- Selección de preguntas específicas de análisis. La investigación puede ser más efectiva si se focaliza en aspectos específicos de las políticas públicas en materia de seguridad y función policial. ¿Cómo se están asignando los recursos en un programa de seguridad concreto durante un periodo de tiempo determinado? ¿Qué capacitación están recibiendo funcionarios policiales de una unidad operativa en particular? ¿Qué armamento está utilizando la policía en un territorio específico y de dónde lo obtienen? Son algunas de las preguntas que permiten orientar una investigación.
- Así como pueden analizarse cuestiones específicas, también es posible realizar análisis de tipo estructural. Esto se refiere a destacar problemas sistémicos de las políticas de seguridad y prácticas policial, lo cual puede implicar procesos de levantamiento de datos de más largo aliento.

Sin duda, no toda organización tiene capacidad para asumir todas estas estrategias. Por ejemplo, los análisis estructurales pueden requerir de personal y recursos. Sin embargo, como ya se ha señalado, a través de relaciones colaborativas es posible aunar esfuerzos entre organizaciones que solamente pueden abordar preguntas acotadas o esclarecer situaciones puntuales, con organizaciones que poseen las herramientas para procesar grandes cantidades de información. Asimismo, el uso de nuevas tecnologías puede facilitar estos procesos. Es posible, entonces, diseñar mecanismos capaces de almacenar y/o procesar múltiples aportes de información, ya sea para contribuir a la investigación

---

86. Los siguientes puntos se basan en PNUD (2008). Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations. United Nations Development Programme, pp. 57-58. Disponible en: [https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil\\_society/public\\_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/civil_society/public_oversightofthesecuritysectorahandbookforcivilsocietyorgan.html)

judicial de delitos cometidos por la policía o para realizar informes sobre la situación general de despliegue de la fuerza policial en un país. Un ejemplo interesante que puede mencionarse es la plataforma “GRITA” creada en 2020 por la ONG Temblores, de Colombia, para recibir denuncias y material audiovisual de abuso policial (ver recuadro).

#### **PLATAFORMA “GRITA”.**

Durante el año 2020, la ONG colombiana Temblores lanzó la plataforma web “GRITA”, nombre que proviene de las iniciales de Grabar, Registrar, Investigar, Triangular y Asistir. Se trata de una herramienta que busca facilitar la denuncia de la violencia policial, con el objetivo último de erradicarla. La plataforma permite a quienes han sido víctimas o testigos de violencia policial registrar casos aportando evidencia y recibir asesoría jurídica.

La información recabada le ha permitido a Temblores elaborar una base de datos sobre la violencia policial, información que ha sido puesta a disposición de autoridades de gobierno y la Policía Nacional de Colombia. Dicha base de datos ha permitido elaborar un mapa de la violencia policial en el país y reportes que desagregan los eventos de violencia policial según unidades geográficas, género de las víctimas e institución de la fuerza pública involucrada. Adicionalmente, la información recabada ha servido de insumo para realizar informes de derechos humanos, el más reciente, “Bolillo, Dios y Patria”, donde se documentan casos de violencia por parte de la Policía en los últimos años, destacando el impacto sobre diferentes segmentos de la población como lo son jóvenes estudiantes, personas que usan drogas, comunidad LGBTQ+, entre otros.

Fuentes: Resultados de los grupos de trabajo de la segunda jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (19 de enero de 2021); Sitio web de la plataforma GRITA (<https://www.temblores.org/grita>); e, Informe “Bolillo, Dios y Patria” (<https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>).

### **5.2.5. EMPUJAR PROCESOS DE INCIDENCIA POLÍTICA Y CAMBIO DE NARRATIVAS**

Finalmente, el cambio en las prácticas policiales y la sujeción de las fuerzas de seguridad a mecanismos de supervisión y rendición de cuentas también requiere de una sociedad civil capaz de incidir y de empujar un cambio de narrativa en la discusión pública. Como se ha dicho ya a lo largo de este informe, las reformas policiales y la instalación exitosa de nuevos arreglos institucionales para controlar la actividad de la policía no serán exitosas si no son parte de un proyecto mayor de transformación, lo que supone un largo camino de cambios en distintos niveles que pueden ser acelerados por la sociedad civil organizada. Esto es algo a tener en cuenta por las mismas organizaciones, pero también por quienes se encuentran en posiciones de poder. Como ha señalado UNODC, aunque las reformas puedan parecer más fáciles de introducir desde “arriba”, el cambio efectivo es más probable si se involucra a la ciudadanía en los procesos de cambio<sup>87</sup>.

*Los caminos para involucrarse en procesos de incidencia política y cambio de narrativas incluyen distintas estrategias y acciones. Se pueden enumerar algunas de ellas<sup>88</sup>:*

- Participar en procesos de reforma legal buscando aliados(as) en partidos políticos o entre representantes legislativos. Los órganos de deliberación política pueden ser espacios donde la sociedad civil dispute desde aspectos específicos de la función policial hasta las ideologías y modelos que sustentan ciertas formas de trabajo de la policía.
- Potenciar el activismo cibernético. Cada vez más las autoridades son receptivas y se dejan influenciar por la presión que ejerce la sociedad civil a través de las redes sociales.

87. UNODC (2011). Handbook on police accountability, oversight and integrity. Criminal Justice Handbook Series, p. 102.

88. Los siguientes puntos se basan en los resultados de los grupos de trabajo de la segunda jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (19 de enero de 2021).



- Trabajar en la construcción de memoria respecto de las violaciones a los derechos humanos cometidas por fuerzas estatales de seguridad. Esta es una labor en la cual la mayoría de las organizaciones de América Latina y el Caribe tiene amplia experiencia. Sin embargo, mantener los esfuerzos en la construcción de memoria es fundamental para construir un futuro distinto.
- Realizar campañas encaminadas a evidenciar que muchos modelos de ejercicio de la función policial no solo vulneran los derechos humanos, sino que también no contribuyen a mejorar los niveles de seguridad en los territorios intervenidos.
- Desarrollar acciones de sensibilización a nivel social, político y también policial para disminuir los prejuicios raciales, de género, de clase y de otro tipo que contribuyen a un ejercicio discriminatorio y estigmatizador de la labor de la policía. Como dijéramos en la introducción de este informe, la violencia policial ilícita muchas veces se sostiene en patrones estructurales de discriminación hacia ciertos grupos. Revelar, denunciar y movilizar un cambio de los sentidos comunes, asentados en las prácticas policiales y a veces también en la sociedad misma, que perpetúan esas problemáticas, es una labor clave de las organizaciones de la sociedad civil.

## 5.3. UTILIZAR PROTOCOLOS PARA LA DEBIDA INVESTIGACIÓN DEL ABUSO POLICIAL

Este informe parte de la base de que los Estados, como garantes de los derechos humanos, deben investigar todos los hechos de ejercicio de la función policial que constituyan una vulneración de derechos de cualquier persona. Como se mencionó en la introducción, la vigencia de los derechos humanos depende en buena medida de la capacidad estatal para investigar con diligencia cuando se produce una vulneración de los mismos. Así, privar arbitrariamente de la vida, torturar o agredir a una persona constituyen delitos graves y son, sin duda, violaciones de derechos humanos. Sin embargo, también constituye una violación de derechos humanos no investigar esos actos apropiadamente. Es por eso que se suele decir que los derechos humanos tienen una importante dimensión procedimental<sup>89</sup>.

Como también se dijera en la introducción de este informe, la región experimenta importantes desafíos para investigar adecuadamente los hechos de uso ilegítimo de la fuerza policial. En este capítulo se desarrollan tres grandes problemáticas relacionadas con los sistemas de investigación penal y su capacidad para abordar hechos delictivos y violatorios de derechos humanos cometidos por la policía. Junto con lo anterior, se señalará de qué manera hechos especialmente graves –como ocurre con las muertes potencialmente ilícitas en manos de la policía– deben ser investigados.

### 5.3.1. PROBLEMAS DE LA INVESTIGACIÓN PENAL DEL ABUSO POLICIAL

#### FALTA DE INDEPENDENCIA

En primer lugar, todavía son escasos los países que tienen mecanismos de investigación que puedan esclarecer hechos de violencia policial con verdadera independencia. De hecho, en muchos Estados se sigue permitiendo un alto nivel de participación a las fuerzas policiales en las investigaciones, aún cuando éstas recaigan sobre presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por la policía. Si la persona sospechosa es una persona con autoridad policial o militar, hay una duda razonable de que si la misma institución implicada debe investigar no lo haga con la diligencia debida<sup>90</sup>. La falta de

89. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

90. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

independencia en la investigación puede dar lugar a distintas situaciones problemáticas. En Brasil, por ejemplo, la eficacia de muchas investigaciones se ha visto mermada debido a que los servicios forenses y balísticos están sujetos al control de la policía. En Colombia, la falta de mecanismos eficaces de investigación independiente ha favorecido el fenómeno de los llamados “falsos positivos”, esto es, la deliberada manipulación de evidencia por parte de miembros del ejército y la policía para hacer pasar personas asesinadas ilegalmente como bajas en combate en el marco del conflicto armado interno<sup>91</sup>. La situación es todavía más compleja si se considera que muchos de los casos de “falsos positivos” han sido investigados por la justicia penal militar, un sistema que no garantiza en absoluto investigaciones independientes<sup>92</sup>.

### **FALTA DE CUMPLIMIENTO DE MÍNIMOS ESTÁNDARES DE DILIGENCIA Y RIGUROSIDAD**

Muchos sistemas nacionales se encuentran lejos de cumplir con estándares que son básicos para llevar adelante investigaciones efectivas de violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía. Lo anterior implica que, ante hechos graves, como una muerte presuntamente ilegal, no se actúe inmediatamente después de que se tenga noticias de lo sucedido y no se garantice una cadena de custodia de la evidencia. Un mal manejo en estos niveles puede afectar una investigación completa, haciendo imposible la determinación de la verdad. En Brasil, se han denunciado situaciones de manejo manifiestamente desprolijo de la escena del crimen que incluyen, por ejemplo, el retiro de cuerpos por la policía que luego aparecen sin sus vestimentas (las cuales son fundamentales para los análisis balísticos, entre otras diligencias) y la manipulación de evidencia sin que previamente se hayan tomado fotografías. Estas son situaciones que también se han documentado en países como Nicaragua y Jamaica<sup>93</sup>.

### **FALTA DE CONSIDERACIÓN CON LAS VÍCTIMAS Y FAMILIARES**

En tercer lugar, existe una necesidad de fortalecer sustantivamente el trato que se le da a víctimas y familiares en los procesos de investigación de violencia policial ilícita. Hoy en día, la experiencia en distintos países de América Latina y el Caribe es que las víctimas y familiares enfrentan numerosos obstáculos, incluso para informarse del estado de las investigaciones. Mucho más difícil aún resulta tener algún grado significativo de participación en los procesos de esclarecimiento de delitos presuntamente cometidos por la policía. Quienes han sufrido la violencia ilegítima de agencias estatales muchas veces no reciben respuestas a sus preguntas sobre los avances de las investigaciones o sobre el destino de los cuerpos de sus seres queridos que han perdido la vida en operativos de seguridad. Asimismo, las posibilidades de aportar a la investigación o exigir la presencia de expertos independientes resulta tremendamente inusual.

Los problemas recién mencionados requieren, para ser abordados y prevenidos, de la existencia de órganos especializados que conduzcan investigaciones de oficio, oportunas, efectivas, independientes, imparciales, exhaustivas y con participación de las víctimas y familiares, entre otros criterios. Se requiere también de los recursos, tanto a nivel de personal capacitado como de infraestructura y financiamiento, para conducir las investigaciones adecuadamente.

---

91. Basado en lo discutido en los grupos de trabajo de la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

92. En 2016, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas señaló respecto del Estado colombiano que “preocupa la información recibida acerca de que muchos de los casos denominados ‘falsos positivos’, calificables como ejecuciones extrajudiciales que asimismo encuadran en la definición de desaparición forzada de la Convención, se encuentran radicados en la jurisdicción penal militar con la consecuencia de que no se garantiza una investigación independiente e imparcial ni su adecuada calificación jurídica”. Comité contra la Desaparición Forzada (2016). Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. 27 de octubre de 2016.

93. Para el caso de Brasil puede consultarse: Amnistía Internacional (2015). *Mataste a mi hijo. Homicidios cometidos por la policía militar en la ciudad de Rio de Janeiro*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR1920682015SPANISH.PDF>. Para el caso de Nicaragua puede consultarse: Amnistía Internacional (2018). *Sembrando el terror: de la letalidad a la persecución en Nicaragua*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4392132018SPANISH.PDF> y Amnistía Internacional (2018). *Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4384702018SPANISH.PDF>. Para el caso de Jamaica puede consultarse: Amnistía Internacional (2016). *Waiting in vain. Jamaica: homicidios ilegítimos a manos de la policía y la larga lucha de las familias por la justicia*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR3850922016SPANISH.PDF>

Con la finalidad de orientar en este sentido las investigaciones internas de los Estados, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha elaborado dos protocolos especialmente relevantes: el Protocolo de Estambul y el Protocolo de Minnesota.

**El Protocolo de Estambul**, adoptado en el año 2000, es una guía para la debida investigación y documentación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

**El Protocolo de Minnesota**, cuya última versión revisada es de 2016 (la versión original data de 1991) establece normas aplicables a las investigaciones nacionales sobre muertes potencialmente ilícitas y otras muertes sospechosas. Ambos protocolos son de la mayor importancia para mejorar los estándares de investigación de hechos de violencia policial que atentan contra la integridad física o psíquica, así como contra la vida de las personas. Sin embargo, en este informe se destaca especialmente la importancia del Protocolo de Minnesota ya que sirve de base para orientar la investigación diligente de uno de los problemas más graves que aquejan a los países de América Latina y el Caribe, esto es, las muertes ilícitas cometidas por la policía.

### **5.3.2. PRINCIPIOS PARA ORIENTAR INVESTIGACIONES DE MUERTES EN MANOS DE LA POLICÍA DE ACUERDO CON EL PROTOCOLO DE MINNESOTA**

El Protocolo de Minnesota es una guía práctica y completa que entrega una metodología basada en el conocimiento acumulado de diversos expertos y expertas para desarrollar investigaciones efectivas en casos de muertes potencialmente ilícitas o donde exista la sospecha de desaparición forzada. El objetivo final de este protocolo es “proteger el derecho a la vida y promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación” (párrafo 1º). Se trata de un instrumento forense internacional sumamente útil para fiscales, jueces(zas), policías, abogados(as), activistas, víctimas y familiares de víctimas.

En cuanto a su contenido, cubre desde cuestiones generales de marco normativo internacional aplicable a la investigación, hasta detalles forenses. Se abordan las obligaciones jurídicas de los Estados y directrices en materia de investigación de muertes potencialmente ilícitas; la obligación de seguir normas de ética profesional por parte de toda persona que participe en la investigación; orientaciones y descripciones de buenas prácticas aplicables a policías, médicos y juristas, entre otras personas que intervienen en un proceso de investigación; directrices pormenorizadas sobre aspectos de concretos de la investigación; y, un glosario, anexos y esquemas para aplicar en autopsias. El Protocolo también establece cuatro principios orientadores clave para toda investigación (ver recuadro).



## **PRINCIPIOS DEL PROTOCOLO DE MINNESOTA.**

### **1. PRONTITUD.**

La prontitud exige que las autoridades del Estado realicen una investigación lo antes posible luego de verificados los hechos y sin que se produzcan demoras injustificadas a lo largo de todo el proceso.

### **2. EFECTIVIDAD Y EXHAUSTIVIDAD.**

La efectividad de una investigación se refiere a que ésta sea apta para alcanzar el resultado que se persigue, esto es, determinar si se produjo o no una violación del derecho a la vida e identificar a sus responsables. Que sea exhaustiva implica reunir y verificar un conjunto de pruebas testimoniales, documentales y físicas. Entre las diligencias mínimas que se deben llevar a cabo se incluyen la identificación de las víctimas; la recuperación y preservación de todo el material probatorio; la identificación de posibles testigos; la determinación de la causa, forma de ocurrencia, lugar y momento de la muerte; y, la determinación del modo en que se produjo la muerte. El Protocolo también señala que en la mayoría de casos se debe realizar una autopsia, lo que contribuye significativamente al cumplimiento de los objetivos últimos de toda investigación. En caso de no realizarse autopsia, el Protocolo indica que esta decisión debe justificarse por escrito y someterse a revisión judicial.

### **3. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE FAMILIARES.**

Las investigaciones deben ser abiertas al escrutinio del público y de las familias de víctimas. El Protocolo indica que, como mínimo, el Estado debe ser transparente en cuando a la existencia de una investigación, los procedimientos que se seguirán y sus conclusiones, incluyendo los fundamentos fácticos y jurídicos de estas. La transparencia es una medida clave para controlar externamente la eficacia de las investigaciones y para habilitar la participación de familiares. Cualquier limitación a la transparencia debe tener un propósito legítimo, como proteger la privacidad y seguridad de las personas, o cautelar el éxito de la investigación. En ningún caso se puede ocultar la suerte o paradero de una víctima o favorecer la impunidad al limitar la transparencia.

- En conexión con este principio, el Protocolo señala medidas específicas para garantizar la participación de familiares de víctimas:
- Deben ser localizados, informados durante todo el proceso y gozar de legitimación.
- Deben poder presentar sugerencias y argumentos sobre las medidas de investigación.
- Deben tener capacidad de aportar pruebas y defender sus intereses.
- Deberán ser citados a las audiencias correspondientes y, de ser necesario, el Estado deberá proveer de un(a) abogado(a) para su representación.
- Deben estar protegidos de cualquier maltrato, intimidación o sanción por participar en la investigación.
- Deben ser informados de inmediato en caso de determinarse la identidad de una persona fallecida y podrán disponer de los restos de acuerdo a sus creencias.

Fuente: Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas (2016). Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, párrafos 22º a 40º.

Además de estos principios generales, cabe destacar que el Protocolo de Minnesota entrega una guía con estrategias y medidas prácticas para adoptar en investigaciones de muertes potencialmente ilícitas. Se trata de buenas prácticas y directrices detalladas aplicables a cualquier investigación, independiente del contexto, las leyes y procedimientos de cada país, sobre la escena del delito, la realización de entrevistas, la exhumación de cadáveres, la realización de la autopsia y el análisis de los restos óseos, entre otros aspectos<sup>94</sup>.

Es importante puntualizar que el Protocolo de Minnesota explícitamente afirma que las investigaciones tienen una finalidad que incluye, pero que va más allá de la determinación de la responsabilidad penal individual en un caso concreto. También deben servir para identificar a “todos los demás responsables de la muerte, incluidos, por ejemplo, los funcionarios de la cadena de mando que fueron cómplices” y verificar “si hay alguna medida razonable que no se adoptó y que podría haber conducido a la posibilidad real de prevenir la muerte, así como determinar las políticas y los fallos sistémicos que pueden haber contribuido a la muerte” (párrafo 26°). Se trata, entonces, de dos objetivos ineludibles que deben ir de la mano: la búsqueda de verdad en el caso concreto y la contribución al esclarecimiento de problemas sistémicos que podrían revelarse a partir de las investigaciones. De este modo, los sistemas de investigación no deben reducirse solo al esclarecimiento de casos individuales, pero tampoco pueden reducirse a indagar en causas estructurales desatendiendo la rigurosa búsqueda de las responsabilidades individuales<sup>95</sup>.

### **5.3.3. MATERIALIZANDO LOS PRINCIPIOS DEL PROTOCOLO DE MINNESOTA EN LA PRÁCTICA INTERNA DE LOS ESTADOS**

El Protocolo de Minnesota no es vinculante para los Estados, es decir, su contenido no es obligatorio, sino que constituye una recomendación. A pesar de esto, ha sido tremendamente influyente y, de distintas formas, sus principios se han tornado obligatorios cuando han sido utilizados por cortes domésticas o internacionales, o bien cuando su contenido ha sido incorporado a través de leyes internas de los Estados.

La influencia de un instrumento como el Protocolo de Minnesota viene dada, en primer lugar, por el hecho de tratarse del único instrumento técnico con el sello de Naciones Unidas referido a la investigación de muertes potencialmente ilícitas. Además, se trata de un documento de contenido accesible, que no pretende desplazar los manuales forenses existentes y que no impone gastos o costos excesivos<sup>96</sup>. Por tanto, puede adaptarse a los medios y recursos disponibles en prácticamente cualquier país. Lo anterior explica que haya sido ampliamente utilizado con un claro impacto en distintas regiones, pero especialmente en América Latina. En efecto, ha sido un documento del que progresivamente se han ido interiorizando personas abogadas, jueces y juezas, especialistas forenses y fuerzas de seguridad en la región. De algún modo, se ha ido posicionando como un piso mínimo o acervo común que todas las personas intervinientes en una investigación pueden tener a la vista para velar por el desarrollo de una investigación eficaz de hechos de violencia institucional con resultado de muerte.

El Protocolo de Minnesota también es un documento que ha sido invocado por distintas cortes nacionales e internacionales, lo que ha reforzado su fuerza normativa. Esto quiere decir, por ejemplo, que una corte nacional, revisando un proceso de investigación, puede ordenar que los procedimientos se ajusten a los criterios contenidos en el Protocolo. En el caso de las cortes internacionales, quiere decir que es posible utilizar el Protocolo de Minnesota como estándar o baremo a ser contrastado con la forma en que las autoridades nacionales llevaron a cabo una determinada investigación.

---

94. Las estrategias y medidas prácticas se describen en el capítulo IV (“Desarrollo de una investigación”) del Protocolo de Minnesota y las directrices detalladas se explicitan en el capítulo V (“Directrices detalladas”).

95. La relevancia del análisis de patrones para develar la realidad de la violencia policial se trata en mayor detalle en el próximo capítulo.

96. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

Como ejemplo de aplicación por cortes nacionales, se puede mencionar una decisión del año 2018, relacionada con el caso Ayotzinapa de 2014<sup>97</sup>, del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito en Tamaulipas, en México. Dicho tribunal resolvió que, debido a la falta de un ente investigador independiente y ante el deficiente avance de la investigación encabezada por la Procuraduría General de la República, se hacía necesario establecer una Comisión de Investigación independiente, inspirada, en parte, en los principios del Protocolo de Minnesota. Dicha comisión se conformó por representantes de las víctimas, el Ministerio público y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>98</sup>. Cortes internacionales también han hecho uso de él, por ejemplo, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Campo Algodonero” (González y Otras Vs. México) de 2009. En dicho caso, la Corte utilizó el Protocolo de Minnesota para analizar críticamente si acaso el Estado había realizado una investigación diligente respecto de la desaparición y femicidios de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, en Ciudad Juárez. La Corte criticó que no hubiera claridad sobre el momento de descubrimiento de los cuerpos, lo que dificultaría saber si se dio cumplimiento al deber, que establece el Protocolo, de cerrar el perímetro de la escena del crimen, prohibiendo ingreso de personas ajenas al equipo de investigación (párrafo 302<sup>o</sup>). Así también, se cuestionó que ciertos cuerpos hubieran sido devueltos a sus familiares sin cumplir rigurosamente con el deber de identificar fehacientemente la identidad de las víctimas (párrafos 318<sup>o</sup> y 319<sup>o</sup>). Si bien no se trata de un caso de violencia ejercida por la policía, la sentencia de Campo Algodonero sí demuestra la importancia que puede llegar a tener el Protocolo de Minnesota y cómo sus disposiciones cobran fuerza normativa a través de los fallos de tribunales internacionales.

La vía más directa y eficaz de aplicación del Protocolo de Minnesota, no obstante, consiste en convertir sus contenidos en normas internas de cada país. Esto puede ocurrir en distintos niveles, por ejemplo, incorporando las directrices del Protocolo en la regulación legal general de los procedimientos de investigación, creando nuevas instituciones independientes para la investigación de acuerdo con los criterios del Protocolo, elaborando guías y normativas internas para orientar el trabajo de las instituciones ya existentes en un determinado país, o bien utilizando su contenido en los procesos de formación de fuerzas policiales y militares.

En Guatemala, por ejemplo, el Protocolo de Minnesota ha sido traducido a protocolos y guías nacionales para investigaciones de muertes violentas por parte de la Fiscalía<sup>99</sup>. Esta incorporación a nivel de normativa interna permitió a los y las fiscales guatemaltecos tener mayor claridad de las etapas y requisitos de una investigación eficaz. También ha facilitado la evaluación del trabajo de los(las) funcionarios(as) de la Fiscalía. De hecho, el cumplimiento de la nueva normativa no se dejó a discreción de los y las fiscales, sino que su aplicación era obligatoria, lo que se empezó a tomar en cuenta también en las respectivas evaluaciones individuales de desempeño.

En Brasil, se había destacado como un avance la creación, dentro del Ministerio Público de algunas unidades federativas, de unidades independientes y especializadas en violencia ejercida por cuerpos de seguridad pública, como por ejemplo el Grupo de Atención Especializada en Seguridad Pública o “GAESP” de Río de Janeiro. Lamentablemente, como se señala en el capítulo 5, este departamento especializado fue disuelto en abril de 2021 por decisión del Fiscal General. Dado que importantes diligencias investigativas por muertes potencialmente ilícitas en Brasil siguen estando controladas por la propia policía, con el seguimiento por parte del Ministerio Público como una mera supervisión a la distancia, la disolución del GAESP de Río de Janeiro debilita la conducción independiente de los procesos de investigación de estos hechos.

---

97. El caso recayó sobre la persecución y ataque realizado por las fuerzas policiales del municipio de Iguala y el estado de Guerrero, en contra de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa que resultó en la desaparición forzada de 43 de ellos.

98. Sobre esta decisión, puede consultarse: Amnistía Internacional (2018). México: Orden para crear una comisión de investigación es un avance importante en el caso de Ayotzinapa. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mexico-orden-para-crear-una-comision-de-investigacion-es-un-avance-importante-en-el-caso-de-ayotzin/>

99. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

### **5.3.4. INVOLUCRANDO A LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS PROCESOS DE INVESTIGACIÓN**

En América Latina, hasta hace algunas décadas, las investigaciones eran dominadas por abogados(as), jueces, juezas y forenses. La sociedad civil, pero especialmente los familiares de víctimas se encontraban completamente al margen. Su participación se limitaba a ser, de vez en cuando, objeto de consulta para las investigaciones y recibir, eventualmente y tras un largo periodo de tiempo, información sobre el resultado final de las pesquisas.

La difusión del Protocolo de Minnesota ha sido extremadamente útil para superar la marginación en la que se encontraban familiares de víctimas, porque ha reconocido una serie de derechos para involucrarse directamente en las investigaciones. Así, se reconoce el derecho a ser informados de hitos clave de la investigación, contar con la posibilidad de aportar pruebas y sugerir diligencias, participar de las audiencias con representación jurídica, entre otras. Esto permite, por ejemplo, verificar el manejo de la escena del crimen, asesorarse con sus propios expertos aportando informes forenses independientes o revisar informes de autopsias que antes no podían ser puestos en duda. Además, en general, el Protocolo permite a la sociedad civil y familiares chequear con mayor facilidad qué está haciendo el Estado en una investigación, contrastándolo con un estándar claro. Lo anterior también implica un cambio a nivel de discurso: el Protocolo permite pasar de una retórica de denuncia de la forma en que se llevan a cabo las investigaciones a una narrativa propositiva, enfocada en lo que se debería y es posible hacer.

Además de mejorar significativamente la posición de víctimas y familiares en los procesos investigativos, el Protocolo de Minnesota también sirve de base para legitimar los reclamos de la sociedad civil por cambios estructurales en los sistemas de investigación. Es decir, el Protocolo puede funcionar como estándar para evaluar los mecanismos de investigación en general, lo que puede traducirse en exigir la creación de mecanismos independientes de investigación, allí donde éstos estén ausentes, o en mejorar la regulación de los procesos investigativos, allí donde las reglas sean deficientes.

Lo cierto es que la sociedad civil en América Latina y el Caribe lleva ya mucho tiempo exigiendo cambios estructurales en los sistemas de investigación y buena parte de los avances en esta materia se deben a sus esfuerzos. El Protocolo de Minnesota puede ayudar legitimando todavía más estos reclamos por sistemas realmente apropiados para el esclarecimiento de la verdad en casos donde la vida de personas ha sido arrebatada por agentes de seguridad estatales.

## **5.4. ENFRENTAR LA VIOLENCIA POLICIAL ILÍCITA COMO FENÓMENO ESTRUCTURAL A TRAVÉS DEL ANÁLISIS DE PATRONES**

Al pensar cómo hacer frente al problema de la violencia policial ilícita es posible arribar a la siguiente interrogante: ¿es mejor centrar los esfuerzos en la investigación y sanción de hechos individuales o es más efectivo fijarse en el análisis de patrones de violencia? Lo cierto es que esta pregunta tiene que ver con estrategias que no son excluyentes, sino complementarias. No obstante, existe un cierto acuerdo en torno a la importancia de que los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía no se limiten al procesamiento de casos individuales. En efecto, enfrentar la violencia policial ilícita y apuntar a producir cambios reales supone trabajar en distintos niveles, incluyendo la búsqueda de justicia y reparación para cada víctima; la identificación de casos que, en virtud de sus características, puedan ser utilizados estratégicamente para visibilizar problemas estructurales; y también el trabajo de sistematización de situaciones reiteradas de abuso. Todas estas técnicas pueden contribuir a develar patrones de violencia policial ilícita.

En capítulos anteriores se ha abordado la importancia de diseñar arreglos institucionales que tengan capacidad de analizar patrones de violencia policial ilícita, el valor de mecanismos *ad hoc* de investigación que identifican problemas sistémicos, o el rol de la sociedad civil en la denuncia y sistematización del abuso cometido por las fuerzas de seguridad y orden. El presente capítulo, complementando lo que hasta acá se ha dicho, ofrece algunas ideas y buenas prácticas adicionales para enfrentar la violencia policial ilícita como fenómeno estructural.

### 5.4.1. IDENTIFICANDO PATRONES A PARTIR DE LA DENUNCIA E INVESTIGACIÓN DE CASOS INDIVIDUALES

Idealmente, los sistemas disciplinarios y judiciales deben ser capaces de responder a todo hecho de ejercicio ilegítimo de la función policial. Sin embargo, hay al menos dos problemas que tener en cuenta. Por un lado, ningún sistema disciplinario o judicial tiene capacidad de investigar y sancionar absolutamente todos los hechos de violencia policial ilícita que se verifiquen dentro de una jurisdicción. Por otro lado, en muchos países existe una cierta resistencia de parte de la policía y las autoridades políticas a la idea de que la violencia policial ilícita es un fenómeno estructural. Así, es común la explicación de que los abusos policiales son “situaciones aisladas” o la utilización de la conocida “teoría de las manzanas podridas” para señalar que si bien pueden existir funcionarios(as) policiales que se desvían de su deber, basta con sancionar dichos casos individuales para garantizar la integridad institucional. Para superar estos problemas es que puede resultar recomendable reforzar una perspectiva estratégica en la denuncia e investigación de casos de violencia policial ilícita, poniendo en evidencia que hay problemas que van más allá de la mala conducta individual y que pueden responder a definiciones operativas o estratégicas de las fuerzas policiales. A partir de casos individuales, entonces, es posible contribuir a la comprensión de los patrones de violencia policial ilícita.

Se puede mencionar como ejemplo una de las aristas de trabajo de *la Independent Commission of Investigations de Jamaica* (INDECOM). Como se explica en el capítulo 5 de este informe, INDECOM tiene competencias para investigar acciones de policías y otros agentes estatales que resulten en la muerte, lesión o vulneración de derechos de civiles. Si bien buena parte de sus funciones se concentran en procesar denuncias individuales, investigándolas y dándoles curso, ya sea por la vía disciplinaria y/o penal, INDECOM también ha realizado un consistente trabajo de sistematización de información, conducente a la identificación de patrones de abuso policial. Junto con reportes anuales y especiales, INDECOM ha producido informes trimestrales que informan sobre indicadores generales relacionados con las denuncias recibidas e incluyen análisis de patrones que son de preocupación de la institución. Entre las temáticas que han sido tratadas en dichos informes trimestrales se pueden mencionar la identificación de incidentes durante registros policiales, el uso de armamento menos letal o la implantación de evidencia por parte de la policía<sup>100</sup>. Desde el equipo de INDECOM, se ha dicho que la política de transparencia y exposición que ha adoptado la institución ha tenido la capacidad de promover cambios en las prácticas policiales<sup>101</sup>.

Otro ejemplo sobre cómo develar el carácter estructural de la violencia policial ilícita a partir de casos individuales se da en la investigación penal que realiza una fiscalía o ministerio público. Entre otras funciones, le corresponde a dichos órganos la investigación penal de abusos cometidos por la policía. Puede ocurrir que, dado el volumen de investigaciones penales de este tipo que se manejan en algunos contextos, sea posible poner la atención sobre situaciones reiteradas o sobre ciertos rasgos de los hechos investigados que puedan sugerir la existencia de aspectos de la cultura policial o bien definiciones que son adoptadas a nivel operativo o estratégico. Cabe recordar, como se veía en el

100. Los reportes trimestrales, “The Indecom Quarterly”, pueden ser consultados en: <https://www.indecom.gov.jm/reports>

101. Intervención de representante de INDECOM en la quinta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (22 de enero de 2021).



capítulo anterior, que el Protocolo de Minnesota recomienda que las investigaciones de muertes potencialmente ilícitas tengan esta doble función de establecimiento de la verdad en el caso individual y de revisión de posibles patrones.

Integrantes del Ministerio Público de Río de Janeiro, han subrayado la importancia de construir una imagen de la realidad de la violencia policial ilícita a partir de la investigación penal, para promover un cambio. Se ha señalado, en este sentido, que si un porcentaje importante de un batallón policial ha sido imputado por homicidio eso quiere decir que el cuerpo policial no sabe como trabajar de otra manera. Hay policías que al ser interrogados por estos hechos simplemente indican que siempre han hecho las cosas de ese modo. En un escenario así, no hay teoría de las manzanas podridas que pueda servir de explicación. El Ministerio Público de Rio Janeiro ha indagado en procedimientos no escritos que eran seguidos tradicionalmente por la policía (como remover los cuerpos de la escena del crimen o tener formularios pre-llenados para informar cómo ocurrieron los hechos). Lo interesante es que, una vez que estas prácticas informales empezaron a ser identificadas y denunciadas, se empezó a verificar una disminución en los asesinatos perpetrados por las fuerzas policiales<sup>102</sup>.

## 5.4.2. SISTEMATIZACIÓN DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS DE PATRONES GENERALES

Una vía que no depende necesariamente de la existencia de casos siendo investigados a través de canales formales es la sistematización y análisis de hechos para identificar y visibilizar patrones de actuación de la policía. Puede ocurrir que en algunos casos la impunidad y el mal funcionamiento de los canales de investigación sean generalizados. En dichos escenarios, un buen trabajo con la información disponible puede servir para iluminar la realidad de abuso policial. Cabe anotar que lo anterior requiere de ciertas condiciones, como lo es la producción de cierta información clave por parte de las instituciones responsables: el registro y sistematización de datos sobre incidentes en los que la policía ha utilizado la fuerza, los episodios que han resultado con personas heridas o fallecidas, el tipo de armamento utilizado en estos incidentes, por nombrar algunos ejemplos.

Muchos de los trabajos de sistematización que realiza la sociedad civil pueden servir de insumo para labores de monitoreo de órganos internacionales de protección y promoción de derechos humanos. Por ejemplo, la CIDH constantemente recibe información de organizaciones de la sociedad civil<sup>103</sup>. Dicha información es la base para emitir numerosos comunicados de prensa y llamados a los Estados a ajustar sus prácticas a los estándares internacionales de derechos humanos. En este sentido, muchos comunicados de prensa sobre cómo se ha empleado la fuerza en el contexto de la pandemia del Covid-19 se han podido elaborar gracias al trabajo de sistematización y denuncia de la sociedad civil. Los insumos de la sociedad civil han sido clave para emitir informes de visitas a países de la región, muchos de los cuales han evidenciado problemas sistémicos en el ejercicio de la función policial<sup>104</sup>.

Sin duda, la sistematización de información puede funcionar como estrategia complementaria del trabajo con casos individuales. Un ejemplo de combinación exitosa de ambas aproximaciones puede verse reflejado en el informe “Ojos sobre Chile”, publicado por Amnistía Internacional en 2020<sup>105</sup>. Este informe –al cual se hará referencia más detallada en el siguiente capítulo– examinó la responsabilidad del mando policial a propósito, entre otros, de los cientos de casos de trauma ocular que se produjeron en Chile producto del uso de armas menos letales durante la revuelta social de octubre de 2019. El

---

102. Intervención de participante en la quinta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (22 de enero de 2021).

103. Intervención de participante en la quinta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (22 de enero de 2021).

104. Se puede citar como ejemplo el informe “Situación de derechos humanos en Brasil”, de 2021, donde la CIDH documentó preocupantes patrones de acción violenta y punitiva de la policía dirigidos especialmente contra personas afrodescendientes, habitantes de barrios en los márgenes urbanos y grupos en situación de vulnerabilidad económica. También se puede mencionar el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica”, de 2012, que en una de sus capítulos examinó específicamente la evolución de las muertes en manos de las fuerzas de seguridad.

105. Amnistía Internacional (2020). Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social.

informe se basó en el levantamiento de información y reconstrucción de patrones a partir del trabajo en terreno de Amnistía Internacional, el cual incluyó entrevistas (con víctimas, familiares, personal médico, autoridades policiales, autoridades de gobierno y defensores(as) de derechos humanos, entre otros(as) actores clave), solicitudes de acceso a la información pública y una labor de verificación digital de material audiovisual. Es interesante que el informe también pudo acceder a información que se generó a propósito de la investigación de un caso en particular: el caso de Gustavo Gatica, joven que fue víctima de pérdida de visión total por el impacto de perdigones disparados por Carabineros de Chile. Dicho caso, que al momento de elaboración del informe ya estaba siendo investigado por la Fiscalía chilena, permitió acceder a información importante para entender los patrones de actuación de Carabineros durante las protestas de 2019. Como lo reconocen investigadoras que participaron de la elaboración del informe, combinar un enfoque de análisis de patrones con el estudio de los antecedentes proporcionados por una investigación en específico fue una estrategia clave para poder construir un informe sólido<sup>106</sup>.

### 5.4.3. INVESTIGACIÓN DE LA VIOLENCIA POLICIAL UTILIZANDO FUENTES ABIERTAS Y HERRAMIENTAS DIGITALES

Como hemos visto, la visibilización de patrones generales de violencia institucional protagonizadas por la policía puede alcanzarse por vías diversas. En la última sección de este capítulo se pone de relieve una técnica particular que ha sido muy útil para el esclarecimiento de hechos concretos de violación de derechos humanos por la policía, así como para la producción de información que dé cuenta de problemas sistémicos en las prácticas policiales. Se trata del uso de fuentes abiertas de información, en específico, acudir a plataformas de flujo masivo de datos digitales –videos, registros de audio y/o imágenes– para reconstruir hechos de violencia policial allí donde la información disponible es, en un comienzo, escasa o inexistente. Gracias a la expansión del uso de dispositivos capaces de realizar registros audiovisuales y el dinamismo de las redes sociales, la utilización de fuentes abiertas aparece como una arista importante para la defensa de los derechos humanos en el mundo de hoy.

Un notable ejemplo lo representa el trabajo realizado por el Crisis Evidence Lab, un programa creado por Amnistía Internacional liderada por expertos en investigación digital. El Crisis Evidence Lab trabaja con imágenes, videos, y otro tipo de información que pueda servir como evidencia de una vulneración de derechos humanos y que haya sido registrada por cualquier persona que no sea un investigador oficial en derechos humanos. Normalmente se trata de información compartida públicamente a través de redes sociales como Twitter, Facebook o YouTube. A través de la verificación y cruce de este tipo de información, la plataforma tiene la capacidad de reconstruir violaciones de derechos humanos, incluyendo aquellas cometidas por la policía. El Citizen Evidence Lab ha contribuido a demostrar la existencia de prácticas de escalamiento de conflicto de la policía durante las protestas de Hong Kong en 2019<sup>107</sup> y el uso desproporcionado de la fuerza policial durante las protestas de 2019 en Iraq<sup>108</sup>. La verificación digital realizada por este equipo también fue clave para elaborar el informe “Ojos sobre Chile”, sobre responsabilidad de mando en Chile, referido anteriormente<sup>109</sup>. En efecto, para este último informe, los equipos expertos en armas y municiones y el Cuerpo de Verificación Digital (DVC) de Amnistía Internacional contrastaron más de 200 piezas audiovisuales y fotográficas y analizaron el uso y tipo de armas, municiones y vehículos empleados por la policía para contribuir a reconstruir las violaciones de derechos humanos cometidas. Por último, se puede destacar la creación de un

---

106. Resultados de los grupos de trabajo de la quinta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (22 de enero de 2021).

107. Véase el caso de estudio “Hong Kong: how police are escalating tensions”, disponible en:

<https://citizenevidence.org/2019/10/04/hong-kong-how-police-are-escalating-tensions/>

108. Véase el caso de estudio “#IraqProtests Under Fire: The Weapons Used Against Demonstrators”, disponible en: <https://citizenevidence.org/2020/03/05/iraqprotests-under-fire-the-weapons-used-against-demonstrators/>

109. Véase también el caso de estudio “How to reconstruct security force command chains from open sources: a case study of the Carabineros de Chile”, disponible en: <https://citizenevidence.org/2020/12/16/how-to-reconstruct-security-force-command-chains-from-open-sources-a-case-study-of-the-carabineros-de-chile/>

mapa global sobre el uso de gases lacrimógenos a través de la verificación de más de 500 videos que dan cuenta de incidentes a propósito del uso indiscriminado de esta arma menos letal por parte de la policía<sup>110</sup>.

Hoy es posible que cualquier persona u organización de la sociedad civil contribuya a evidenciar situaciones de abuso policial a través de registros de distinto tipo. Asimismo, la ciudadanía y las organizaciones pueden recopilar información en redes sociales y plataformas abiertas y así unir las piezas que puedan terminar revelando una violación de derechos humanos o un patrón de abuso. El material obtenido en fuentes abiertas y su debido manejo puede ser una buena forma de sustentar denuncias y estudios que de otra forma sería complejo respaldar. Aunque el registro y difusión de registros en redes sociales y otras plataformas ya son prácticas difundidas, sobre todo en generaciones más jóvenes, la adopción de algunas prácticas para mejorar la búsqueda, verificación y análisis de información de fuentes abiertas puede potenciar el trabajo de denuncia e investigación del abuso policial (ver recuadro).

---

110. Véase la plataforma "Tear gas: an investigation", disponible en: <https://teargas.amnesty.org/#top>



## **TÉCNICAS PARA UN USO EFECTIVO DE FUENTES ABIERTAS Y HERRAMIENTAS DIGITALES PARA INVESTIGAR LA VIOLENCIA POLICIAL.**

Cada vez más se utilizan registros audiovisuales, normalmente difundidos a través de redes sociales, para documentar hechos puntuales o patrones de violencia policial. Muchas prácticas policiales abusivas han podido ser denunciadas e investigadas gracias a la existencia de este tipo de material. A continuación se enumeran algunas recomendaciones para mejorar la efectividad del uso de este tipo de información, las que se desprenden de las recomendaciones del equipo de *Citizen Evidence Lab*.

### **AFINAR LOS CRITERIOS DE BÚSQUEDA.**

Al intentar documentar una situación de violencia policial usando fuentes de información abiertas, como son las redes sociales o los motores de búsqueda en internet, es importante dirigir estratégicamente lo que se quiere encontrar. El uso de las modalidades de búsqueda avanzada y de palabras clave específicas puede ser determinante. Hay buscadores avanzados que permiten incluir varios criterios de búsqueda simultáneos (como el buscador avanzado de Twitter) y otros que permiten búsquedas georreferenciadas (como la plataforma de búsqueda Snapmap, de Snapchat).

### **ASEGURAR EL CONTENIDO.**

Al encontrar contenido útil o al producirlo es importante asegurarlo ante el riesgo de que este sea removido de las plataformas que los contienen, o de los dispositivos que los registraron. Es recomendable respaldar estos contenidos a algún hardware seguro, independiente de si los registros serán subidos a alguna plataforma.

### **VERIFICAR EL CONTENIDO.**

Si se está investigando a partir de fuentes abiertas, es fundamental verificar el contenido encontrado, esto es, corroborar su autenticidad. Las técnicas básicas de verificación suponen revisar quién es la persona que comparte el contenido, cuándo y en qué lugar fue capturado, si acaso hay evidencia de corroboración y si se puede intuir la motivación para compartir el contenido. Una forma de comprobar que una imagen no haya sido replicada de otro contexto es utilizar los mecanismos de “búsqueda por imagen” (o *reverse image search*). Esto permite saber si una imagen ha sido utilizada antes en otro medio. Se puede realizar una búsqueda por imagen a través de Google o a través de plataformas como Yandex, TinEye o Bing.

### **PROTEGER LA IDENTIDAD AL DENUNCIAR O INVESTIGAR.**

Por la seguridad de quienes investigan usando fuentes abiertas, es recomendable adoptar medidas de protección de la identidad, como utilizar cuentas que no revelen datos personales o activar una VPN (*Virtual Private Network*) para navegar.

### **IDENTIFICAR PARÁMETROS TEMPORALES Y ESPACIALES DE LOS HECHOS REGISTRADOS.**

Para una investigación es relevante que la imagen o el video que se usa como prueba permita acceder a los metadatos que incluyen información sobre el lugar y momento de su registro. Hay que tener en cuenta que las redes sociales normalmente eliminan los metadatos de los archivos que se comparten (salvo excepciones, como Flickr). Es por eso que puede ser conveniente, en ciertos casos, utilizar aplicaciones que no eliminan esa información (EyeWitness es un ejemplo, que además se utiliza para almacenar registros que luego hayan sido eliminados del dispositivo de origen).

### **IDENTIFICAR PRÁCTICAS Y MEDIOS UTILIZADOS POR LA POLICÍA.**

Un análisis efectivo de registros audiovisuales implica en ocasiones ser capaz de identificar a quienes perpetúan los hechos y con qué medios. En particular, contar con nociones aunque sea aproximadas del tipo de equipos, vehículos y armamento que usa la policía puede ayudar a quienes investigan a sacar provecho del material que se encuentra en fuentes abiertas. Cada vez existe más información al respecto, pudiendo destacarse, por ejemplo, el Glosario Visual que ha sido desarrollado por *Omega Research Foundation*.

Fuente: Taller “Investigación de código abierto: herramientas digitales para impulsar la rendición de cuentas” realizado durante la tercera jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (20 de enero de 2021). Pueden consultarse múltiples recursos para la investigación usando fuentes abiertas en: <https://citizenevidence.org/>. El Glosario Visual de Omega Research Foundation puede consultarse en: [https://omegaresearchfoundation.org/visual\\_glossary?search\\_api\\_language=en](https://omegaresearchfoundation.org/visual_glossary?search_api_language=en)

## 5.5. EL ROL DE LOS MANDOS AL INTERIOR DE LA POLICÍA

Las policías, como instituciones jerarquizadas, incorporan en su estructura orgánica la noción de “mando”. El mando puede ser entendido como el ejercicio de la autoridad que se le entrega a un miembro de una fuerza policial, con base constitucional o legal. Quienes detentan el mando dentro de una institución policial se encuentran facultados para ejercerlo sobre sus subordinados, los que, a su vez, tienen en principio un deber de obediencia.

El mando, por cierto, entraña importantes responsabilidades. En efecto, toda operación policial normalmente estará condicionada por definiciones que son adoptadas por los mandos en distintos niveles, tanto estratégicos como operativos, incluyendo decisiones sobre qué medios utilizar, cómo cumplir objetivos, y qué pasos tácticos adoptar en situaciones concretas. Si los mandos son responsables por este tipo de decisiones, cabe preguntarse: ¿qué responsabilidad le corresponde a los mandos por hechos de abuso cometidos por sus subordinados(as)?, ¿cómo pueden ser responsables los mandos en virtud de las condiciones operativas que favorecen?, ¿cómo pueden los mandos ejercer un rol de supervisión para que sus subordinados se responsabilicen por hechos de violencia policial ilícita y cómo pueden los mandos crear una cultura de rendición de cuentas? Este último capítulo aporta algunos elementos para responder a dichas preguntas, sobre la premisa de que repensar el rol de los mandos es fundamental para mejorar la supervisión y rendición de cuentas de la policía.

### 5.5.1. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MANDOS POLICIALES POR LA CONDUCTA DE SUS SUBORDINADOS

La responsabilidad de los mandos policiales es un tema muchas veces pasado por alto<sup>111</sup>. Normalmente, al pensar en violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía se asume que la responsabilidad es exclusivamente de quienes cometieron los hechos de manera directa. No siempre se considera que hay decisiones previas y un ambiente que pueden favorecer el uso ilegítimo de los poderes de la policía. Ocurre también que la noción de responsabilidad de mando o del superior es más comúnmente invocada con relación a investigaciones de crímenes de derecho internacional, como los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra<sup>112</sup>.

En una organización policial el control real que tienen los mandos respecto de sus subordinados no siempre es del todo claro, debido a la amplia discreción con que los y las policías de a pie intervienen en una multiplicidad de ámbitos de la vida social. Pero eso no implica que no exista responsabilidad de mando en la policía. Los mandos sí pueden ser responsables por las acciones cometidas por sus subordinados al usar la fuerza en operativos de seguridad, en el control del orden público o en otro tipo de intervenciones. Lo anterior es claramente reconocido en instrumentos internacionales, como lo reflejan los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, cuyo principio N° 24 señala que los Estados y cuerpos de policía deberán crear las condiciones “para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido, de que los funcionarios a sus órdenes recurren, o han recurrido, al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no adopten todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso”<sup>113</sup>.

111. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

112. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

113. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Sin duda, un mando será responsable si directamente comete una violación de derechos humanos o si asiste en su comisión. En estos casos estamos ante la responsabilidad de un funcionario policial, que ocupa una posición de mando, por sus propios actos. La responsabilidad de mando se vuelve relevante, en realidad, cuando un mando policial imparte órdenes a sus subordinados que se traducen en violaciones de derechos humanos o bien cuando un mando, a pesar de su conocimiento de hechos cometidos por sus subordinados, omite cumplir con su deber de prevenir y castigar dichas conductas. También puede haber responsabilidad de los mandos que no toman parte directa en los hechos, cuando sus decisiones en cuanto a planificación y preparación de las operaciones inciden significativamente en situaciones de ejercicio ilegítimo de la fuerza policial contra civiles.

Un contexto que provee de ejemplos para pensar en la responsabilidad de los mandos policiales en el sentido indicado es el control del orden público. Durante los últimos años, muchos países de la región han experimentado graves violaciones a los derechos humanos cometidas por la policía a propósito de manifestaciones, protestas y otras situaciones similares. ¿Cómo pensar, en estos escenarios, la responsabilidad de los mandos? Por ejemplo, según lo señalado hace un momento, se podría configurar la responsabilidad de mando si acaso se impartieron órdenes directas de utilizar de la fuerza letal (armas de fuego) o menos letal (escopetas antidisturbios o irritantes químicos) en contra manifestantes de una forma o en un contexto que hace que ese uso de la fuerza sea ilegítimo. También podría haber responsabilidad penal individual si, a sabiendas de riesgos ciertos, lo mandos omiten prevenirlos, permitiendo que se realicen determinadas operaciones o se utilicen medios represivos que hacen que el riesgo se vuelva inminente. El caso de la reacción policial ante las protestas de octubre de 2019 en Chile ofrece algunas ilustraciones concretas de lo anterior (ver recuadro).



## LA RESPONSABILIDAD DEL MANDO TRAS GRAVES HECHOS DE VIOLENCIA POLICIAL EN CHILE.

### 1. CONTEXTO.

En octubre de 2019, estalló en Chile una ola de multitudinarias protestas a lo largo de todo el país. Todas las grandes ciudades se colmaron de ciudadanos y ciudadanas movilizados por un profundo descontento detonado por un alza en el precio del transporte público. Aunque la mayoría de las manifestaciones fueron pacíficas, se produjeron también importantes daños a la propiedad privada e infraestructura pública. La reacción del gobierno ante estos hechos fue fundamentalmente represiva: se declaró un estado constitucional de emergencia y se desplegaron efectivos militares y policiales en las calles.

### 2. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS PROTAGONIZADAS POR CARABINEROS DE CHILE.

Las protestas de 2019 en Chile fueron enfrentadas con niveles de fuerza policial que produjeron una grave crisis de derechos humanos. Los hechos fueron documentados y denunciados por diversas organizaciones internacionales, además del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Al cabo de algunas semanas se registraron miles de denuncias de violencia policial y centenares de casos de trauma ocular ocasionadas por el uso de escopetas antidisturbios. En efecto, el llamado “estallido social” chileno dejó un saldo de más de 8.000 investigaciones abiertas por el Ministerio Público y más de 300 casos de personas con pérdida parcial o total de visión por impactos balísticos.

### 3. RESPONSABILIDAD DEL MANDO DURANTE EL “ESTALLIDO SOCIAL” CHILENO.

Lo acontecido en Chile abrió preguntas fundamentales: ¿a quiénes se debería responsabilizar por estos hechos?, ¿solamente son responsables quienes cometieron directamente las violaciones de derechos humanos o son responsables también los mandos policiales?

- El estudio “Ojos sobre Chile”, realizado por Amnistía Internacional, evidenció algunos elementos que podrían dar cuenta de la responsabilidad de los mandos por el uso desproporcionado e ilegítimo de la fuerza policial en contextos de control del orden público. Existirían, por tanto, hechos que sugerirían que los mandos sabían o deberían haber sabido que se estaban produciendo violaciones de derechos humanos y que, a pesar de esto, no tomaron medidas para prevenir la violencia y sancionar a los perpetradores. Entre estos hechos se podrían mencionar:
- Los mandos tanto estratégicos como operativos de Carabineros de Chile habrían tenido conocimiento sobre cómo sus subordinados estaban operando en terreno y las lesiones que se estaban produciendo, especialmente considerando que esto era información que se hizo pública y fue masivamente difundida.
- El armamento utilizado, en particular la escopeta antidisturbios, era notoriamente dañino y claramente inadecuado para discriminar entre manifestantes. Esas características fueron relevadas por un informe de la propia institución policial del año 2012. Aún así, el General Director de Carabineros no restringió el uso de este armamento sino hasta que externamente se cuestionó la composición de los balines que eran disparados y cuando casos de personas con lesiones oculares ya superaba los 250 casos. Los mandos no podían sino saber de este informe encargado por la propia institución. Por lo mismo, no corresponde que los líderes de Carabineros de Chile señalen que no tenían conocimiento del informe, porque tenían el deber de estar al tanto del mismo.
- Los mandos no incorporaron ningún aprendizaje desde una perspectiva de derechos humanos en la planificación de la actuación policial. Los planes operativos se mantuvieron prácticamente inalterados desde el comienzo de la crisis social.
- No hubo ninguna señal de parte de los mandos de hacer efectivos los mecanismos de sanción por uso ilegítimo de la fuerza. Más aún, hubo señales de apoyo de parte del General Director. Especialmente ilustrativo, en este sentido, fue un audio filtrado en el cual el General Director confirmaba, en un discurso institucional, que no se aplicarían sanciones disciplinarias. Sus palabras exactas fueron: “A nadie voy a dar de baja por un procedimiento policial. Aunque me obliguen, no lo voy a hacer”. En este mismo sentido, desde la sociedad civil se habría constatado una falta de voluntad hacia la investigación interna de los hechos de violencia. La ausencia de investigaciones administrativas proactivas contribuiría a validar los códigos de silencio.

Fuente: Amnistía Internacional (2020). Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social; resultados de los grupos de trabajo de la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

## 5.5.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MANDOS EN LA DEFINICIÓN DE UN MARCO OPERATIVO

Los mandos tienen una responsabilidad asociada a la definición de un marco operativo que asegure que sus subordinados empleen la fuerza de forma legítima y con pleno respeto a los derechos humanos de todas las personas<sup>114</sup>. Se trata de un nivel de responsabilidad más amplio que los mencionados anteriormente. En efecto, ya no se trata de la responsabilidad de los mandos que participan directamente en los hechos, que imparten órdenes u omiten tomar medidas de prevención y/o corrección, o bien, que deciden sobre características de la operación concreta que resulta en hechos de abuso, sino que, de la responsabilidad por definiciones operativas generales, pero que aún así son determinantes en el uso ilegítimo de la fuerza.

Hay una serie de definiciones operativas que tienen la capacidad de prevenir violaciones a los derechos humanos cometidos por la policía. Se podrían mencionar la creación de guías y/o protocolos internos de actuación, definiciones generales sobre las condiciones de utilización de armamento, disponibilidad de equipamiento y entrega del entrenamiento apropiado para distintos tipos de intervención. Los mandos deben velar por crear estas condiciones y, en caso de existir y ser incumplidas, les cabe el deber de adoptar medidas correctivas. En Colombia, por ejemplo, el “Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes” de la Policía Nacional dedica la gran mayoría de sus disposiciones a regular el funcionamiento de los escuadrones antidisturbios (“Escuadrones Móviles Antidisturbios”, también conocidos por sus siglas “ESMAD”) y el uso de equipamiento antimotín. Esto supone abordar el manejo de multitudes con un enfoque de anticipación de la violencia y de la necesidad de usar de la fuerza, en vez de priorizar la facilitación del derecho a la reunión pacífica con vistas a prevenir problemas de violencia a través de la negociación, la mediación y la resolución pacífica de conflictos. Al producir un manual de estas características, los mandos policiales están modelando una cierta actitud operativa de la policía que contempla el uso de la fuerza en primer lugar en vez contemplarla como último recurso. Por ende, es perfectamente plausible que esas definiciones operativas, adoptadas por el mando policial, determinen el tipo de respuestas policiales en terreno. Debe ser posible establecer algún tipo de responsabilidad de mando por este tipo de perfilamiento de los marcos operativos de la policía.

## 5.5.3. EL ROL DE LOS MANDOS EN RELACIÓN CON FUNCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los mandos también tienen la responsabilidad de ejercer directamente un rol de supervisión y control. De hecho, los mecanismos internos de control de la policía dependen en buena medida del rol de los superiores jerárquicos. Son los mandos quienes deben verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias en todo momento y encargarse de que se haga efectiva la responsabilidad de sus subordinados en caso de incumplimientos, ya sea activando los procedimientos disciplinarios internos, denunciando a los mecanismos externos de supervisión que correspondan –de existir dichos mecanismos– o denunciando a la justicia ordinaria en caso de estar en presencia de hechos constitutivos de delito.

Junto con lo anterior, quienes detentan el mando policial tienen un deber general de promover una cultura de cumplimiento de las normas vigentes y rendición de cuentas, desincentivando y previniendo el abuso. Se ha dicho que este deber general comprende cuestiones como promover una cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos; examinar conductas y patrones recurrentes;

---

114. Bienert, Anja (2018). Command Responsibility and the Use of Force by the Police. En: Alleweldt, Ralf y Fickenscher, Guido (Eds.) *The Police and International Human Rights Law*. Switzerland, Springer, p. 70.



evaluar operativos; verificar una correspondencia entre lo que se enseña en las escuelas de formación y lo que ocurre a nivel operativo; examinar el funcionamiento de los mecanismos de control interno; y, tomar medidas en caso de detectar patrones de impunidad disciplinaria o penal<sup>115</sup>.

Un desafío particular que le compete a los mandos es el de hacer frente a un fenómeno que hace prácticamente imposible la rendición de cuentas de la policía, consolidando la impunidad: los llamados pactos de silencio. Los pactos de silencio responden a una cultura de solidaridad entre policías. Se trata de un pacto tácito que consiste en no aportar información sobre faltas o delitos cometidos por los pares<sup>116</sup>. Los casos de ruptura de los pactos de silencio son excepcionales y, cuando ocurren, los o las policías que colaboran denunciando a otros(as) funcionarios(as) enfrentan desde represalias hasta intentos de neutralizar sus testimonios. Las represalias contra ‘delatores’ son un fenómeno transversal y pueden incluir amenazas o distintas formas de maltrato de parte de sus pares, inclusive la muerte. En cuanto a los intentos de neutralización de los testimonios, se ha señalado, por ejemplo, que en algunos cuerpos policiales mexicanos, policías que han denunciado a sus pares han sido llevados por la misma institución a exámenes psicológicos para evaluar la veracidad de su testimonio<sup>117</sup>. Es por esto que se vuelve crucial reducir los costos para los(las) funcionarios(as) que están dispuestos a entregar información, garantizando condiciones de seguridad y acompañamiento y prohibiendo todo tipo de patologización u otros intentos de neutralización de quienes entregan testimonios que rompen con los pactos de silencio.

Los mandos están en una posición que les permite romper con los pactos de silencio, a pesar de que muchos superiores jerárquicos creen que investigar a sus subordinados es sinónimo de darles la espalda y dejar de protegerles. Es responsabilidad de los mandos buscar las estrategias para desincentivar los pactos de silencio y promover una cultura de rendición de cuentas entre sus subordinados. Siempre existe alguna voluntad a hablar entre los subordinados y el mando debe tener la capacidad para detectarlo<sup>118</sup>. Por ejemplo, se dice que hay una mayor tendencia a colaborar con investigaciones de parte de los funcionarios(as) más jóvenes que de parte de los(las) de mayor edad<sup>119</sup>.

En definitiva, los mandos tienen la capacidad de modelar la cultura de sus subordinados, lo que pasa por ejercer activamente un rol de supervisión que promueva las prácticas de rendición de cuentas y que tenga especialmente en cuenta cómo superar los pactos de silencio. En esta tarea, los mandos deben comunicar, con claridad y por medio de acciones concretas, que el uso abusivo de la autoridad policial contra civiles no será tolerado. Cuando este compromiso es dejado de lado por los mandos se está contribuyendo a reproducir patrones de impunidad, porque se envía un mensaje de desinterés o incluso de “validación tácita”<sup>120</sup> de las conductas ilegítimas hacia los y las policías que están a su cargo.

---

115. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

116. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

117. Resultados de los grupos de trabajo de la segunda jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

118. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

119. Intervención de participante en la cuarta jornada de los diálogos regionales “Policía bajo la lupa” (21 de enero de 2021).

120. Bienert, Anja (2018). Command Responsibility and the Use of Force by the Police. En: Alleweldt, Ralf y Fickenscher, Guido (Eds.) *The Police and International Human Rights Law*. Switzerland, Springer, p. 78.

# 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 6.1. CONCLUSIONES

Este informe responde a un fenómeno apremiante: la violencia policial ilícita, que adopta variadas formas y se manifiesta en distintas intensidades, recayendo sobre víctimas que típicamente se hayan entre los grupos marginalizados de las sociedades de la región. Este problema, transversal a buena parte de los países de América Latina y el Caribe, pareciera estar favorecido por la debilidad generalizada de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la actividad policial, haciendo difícil el esclarecimiento de hechos de abuso y la aplicación de sanciones tanto en el plano disciplinario como penal. No se puede dejar de subrayar la gravedad de este diagnóstico y la necesidad de seguir levantando información para su debida comprensión.

El problema del abuso policial y la debilidad de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía responde a causas múltiples y complejas que exceden a las instituciones policiales y las políticas de seguridad. En efecto, están implicados múltiples factores de orden político, social y económico. Por lo mismo, así como las causas son complejas, también lo son las posibles soluciones. No hay recetas mágicas ni arreglos institucionales exitosos que puedan ser trasplantados de un contexto a otro para provocar cambios en el corto plazo.

Este informe es un esfuerzo que busca combinar conocimientos que se han ido asentando en la literatura y en la práctica global con la experiencia local y especializada de decenas de representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos(as) y actores(as) clave de organismos estatales para visualizar elementos clave que mejoren los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía en la región. Los contenidos sistematizados intentan dar cuenta de esa confluencia de conocimientos y experiencias para aportar al trabajo que cada país debe realizar en esta materia, adecuado a su contexto local.

Son cinco las principales claves que fueron desarrolladas a lo largo de este informe. La primera, dice relación con la necesidad de crear mecanismos independientes de supervisión y rendición de cuentas de la policía. La segunda intenta revelar el papel indispensable que juegan las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones de víctimas en todo sistema de supervisión y rendición de cuentas. La tercera clave propone tomarse en serio los principios del Protocolo de Minnesota para orientar las investigaciones de muertes potencialmente ilícitas en manos de la policía, uno de los fenómenos más graves que aquejan a la región. La cuarta sugiere que es central que los sistemas de supervisión y rendición de cuentas

consideren el análisis de patrones generales de abuso policial. Por último, la quinta clave llama la atención sobre una descuidada dimensión específica de la responsabilidad policial, esto es, la responsabilidad de los mandos policiales.

El informe no pretende ser exhaustivo en la cantidad de acciones y estrategias que se pueden adoptar para optimizar la forma en que los estados manejan el fenómeno de la violencia policial ilícita. Solamente se ha buscado ofrecer cinco dimensiones relevantes para enfrentar este problema de manera decidida y atenta a las complejidades que están involucradas. Como se dijera desde el comienzo de este documento, la posibilidad de transformar las instituciones y prácticas policiales, de modo que sean plenamente respetuosas del estado de derecho y los derechos humanos de todas las personas, es un proyecto de largo plazo, que compromete a múltiples actores y que pasa, en última instancia, por cambios sustantivos en las formas en que concebimos el rol del Estado como proveedor de seguridad y garante de nuestros derechos. Se espera que aquí, tanto los Estados como la sociedad civil puedan encontrar insumos útiles para avanzar en dicha dirección.

## 6.2. RECOMENDACIONES

### 6.2.1. RECOMENDACIONES PARA ESTADOS

- Garantizar, en general, la existencia de un sistema de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía que contemple tanto mecanismos internos como externos de control, involucrando a los distintos poderes del Estado, así como a la sociedad en su conjunto.
- Considerar especialmente la creación de mecanismos independientes de supervisión de la policía que cuenten con independencia política y funcional, financiamiento adecuado, legitimación institucional, poderes de acceso a la información y facultades proactivas de revisión de patrones de conductas indebidas cometidas por funcionarios(as) policiales y la facultad de obtener una respuesta obligatoria y motivada, por parte de las autoridades involucradas, a los hallazgos, conclusiones y recomendaciones (con la opción de una revisión judicial, si es necesario).
- Al diseñar mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de la policía, asegurar la existencia de canales fluidos de comunicación con la sociedad civil, especialmente para recibir denuncias, información y recomendaciones sobre cómo mejorar la labor de los órganos de seguridad del estado.
- Garantizar que los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía que tengan capacidad de develar y analizar patrones de violencia policial ilícita.
- Garantizar que las investigaciones encaminadas a esclarecer muertes potencialmente ilícitas en manos de la policía se conduzcan de acuerdo con los principios del Protocolo de Minnesota. Lo anterior puede comprender acciones como la adecuación de las normas legales que rigen la investigación penal de estos casos, la elaboración de protocolos para los órganos de persecución penal y organismos técnicos involucrados, programas de capacitación para los cuerpos profesionales y puesta a disposición de la infraestructura que se necesite para conducir investigaciones prontas, efectivas, exhaustivas, transparentes y con participación de los familiares de las víctimas.
- Incorporar, dentro de los estatutos de responsabilidad de la policía, la responsabilidad que los mandos puedan tener por hechos de abuso policial.

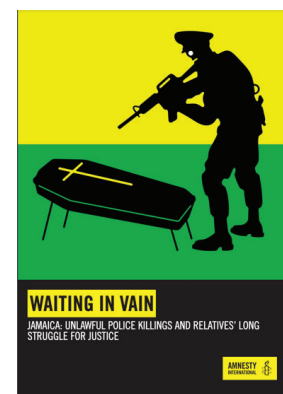
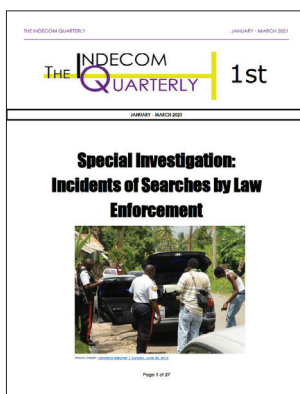
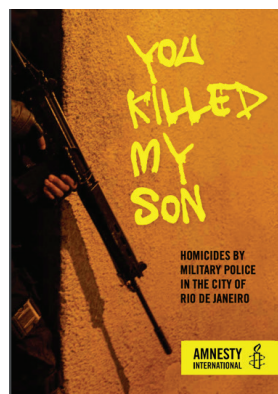
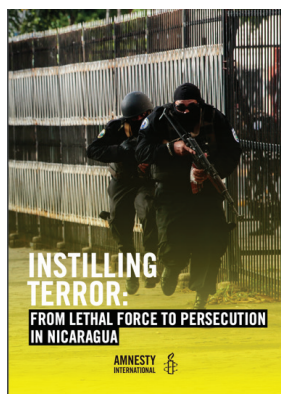
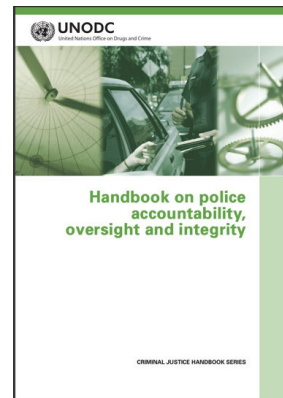
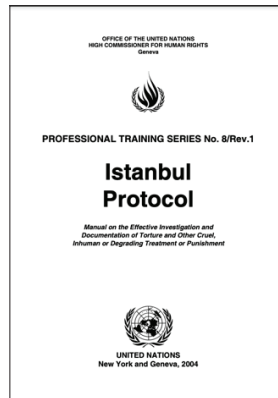
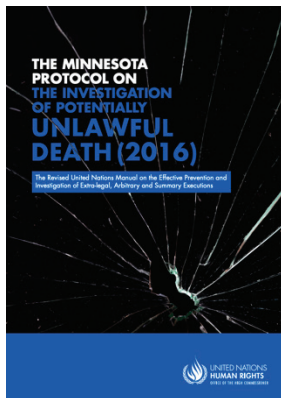
## 6.2.2. RECOMENDACIONES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

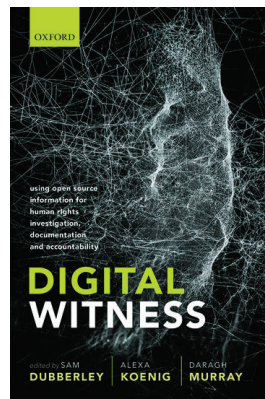
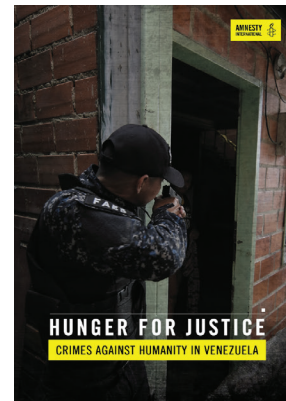
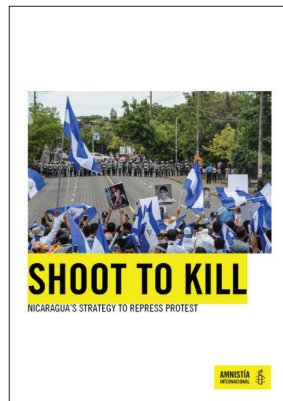
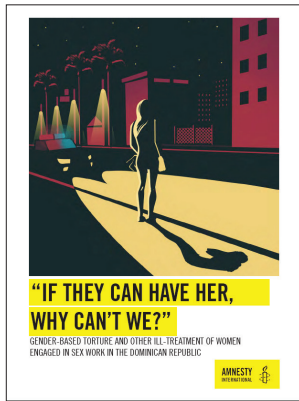
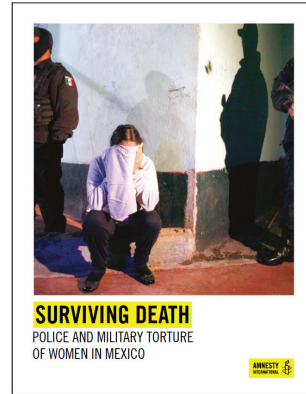
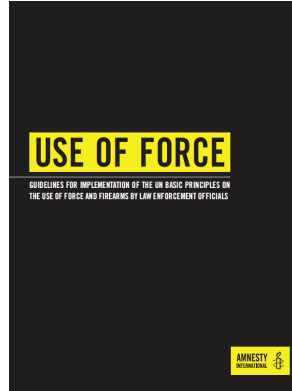
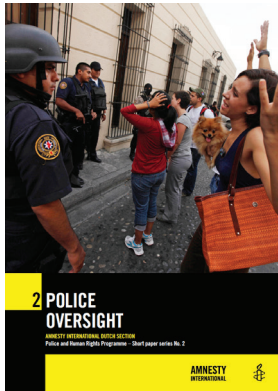
- Fortalecer su posición dentro de los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la función policial. Lo anterior puede lograrse a través de la construcción de redes entre organizaciones y entre éstas y las instituciones encargadas del control interno y externo de la policía; a través de la profundización de la experiencia técnica de las organizaciones de la sociedad civil; y a través de la documentación y monitoreo de la actuación policial con ayuda de las nuevas tecnologías, entre otras medidas.
- Potenciar el litigio estratégico para lograr justicia para víctimas individuales y para visibilizar patrones estructurales de abuso policial. Las acciones de litigio pueden desarrollarse tanto a nivel local como ante los sistemas internacionales de derechos humanos.
- Desarrollar estrategias de incidencia política y cambio de narrativas encaminadas a transformar la forma en que se conciben las políticas de seguridad y los objetivos de las fuerzas policiales del estado.
- Invocar los principios del Protocolo de Minnesota para exigir a las autoridades estatales una participación activa en las investigaciones de muertes potencialmente ilícitas en manos de la policía.
- Contribuir a levantar y sistematizar información que permita identificar y analizar patrones generales de abuso policial. Considerar, para estos efectos, utilizar técnicas de investigación en base a fuentes abiertas y herramientas digitales.
- Prestar especial atención, al momento de producir, sistematizar o analizar información sobre hechos de violencia policial ilícita, el rol que le cabe a los mandos institucionales por el efecto de sus decisiones en niveles estratégicos u operativos.

## 6.2.3. RECOMENDACIONES PARA ENTIDADES DONANTES

- En general, priorizar la inversión en proyectos que toman en cuenta las buenas prácticas desarrolladas en este informe.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de documentación, denuncia, litigio y otras acciones que contribuyen a mejorar la supervisión civil y la rendición de cuentas de la policía en los distintos países de la región.
- Apoyar estudios y proyectos encaminados a adecuar la normativa y prácticas internas de los estados para conducir investigaciones de muertes potencialmente ilícitas cometidas por la policía según las directrices del Protocolo de Minnesota.
- Apoyar iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil que busquen producir información para comprender de mejor forma los patrones de violencia policial ilícita en contextos específicos.
- Apoyar procesos de capacitación dirigidos a transformar los liderazgos al interior de las instituciones policiales, promoviendo una cultura de responsabilidad a todo nivel y fortaleciendo el rol de los mandos policiales en la consolidación de dicha cultura.

# 7. BIBLIOGRAFÍA





**AMERICAS**

July 30, 2021

**Colombia: Violent repression, paramilitarism, illegal detention and torture of peaceful protesters in Cali**



**AMNISTÍA INTERNACIONAL  
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL  
DE DERECHOS HUMANOS.**

**LAS INJUSTICIAS QUE  
AFECTAN A UNA SOLA  
PERSONA NOS AFECTAN A  
TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS

 [info@amnesty.org](mailto:info@amnesty.org)

 +44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

 [www.facebook.com/AmnestyGlobal](http://www.facebook.com/AmnestyGlobal)

 @Amnesty

# POLICÍAS BAJO LA LUPA

CINCO CLAVES PARA LA SUPERVISIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA EN LAS AMÉRICAS



Este informe resume las conclusiones de una conferencia regional virtual organizada por Amnistía Internacional, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex y la *Independent Commission of Investigations* (INDECOM, en inglés), con el apoyo de Open Society Foundations, a la que asistieron casi 100 activistas, académicos y funcionarios públicos en enero de 2021.

El informe presenta cinco recomendaciones clave para que los Estados aborden las violaciones de los derechos humanos cometidas por la policía en toda la región: introducir mecanismos independientes y eficaces para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía; reconocer y reforzar el papel crucial de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de víctimas en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas de la policía; garantizar que las investigaciones sobre posibles muertes ilegítimas a manos de la policía se lleven a cabo de conformidad con el Protocolo de Minnesota; abordar la violencia policial ilegítima como una cuestión estructural; y establecer claramente en las leyes y los reglamentos la responsabilidad de los mandos y otros superiores por la violencia policial ilegítima.

INDEX: AMR 01/4810/2021

OCTUBRE 2021

IDIOMA: ESPAÑOL

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

Human  
Rights  
Centre



University of Essex



AMNISTÍA  
INTERNACIONAL

