UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

POLICÍA

Integridad y responsabilidad de la policía

Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal

2

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
Viena

POLICÍA

Integridad y responsabilidad de la policía

Manual de instrucciones para la evaluación
de la justicia penal

NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2010

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA 1

2. SINOPSIS 5

2.1 DATOS ESTADÍSTICOS 5
2.2 FACTORES DE RIESGO QUE COMPROMETEN LA INTEGRIDAD 5

3. MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO 6

3.1 GENERALIDADES 6
3.2 PODERES POLICIALES 7
3.3 CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA POLICÍA 7
3.4 VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN 8

4. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL 10

4.1 GENERALIDADES 10
4.2 RECURSOS HUMANOS 10

5. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD PERSONAL 12

5.1 DIRIGENTES 13
5.2 SEGUIMIENTO DE LAS QUEJAS Y DE LA FALTA DE CONDUCTA POLICIAL 13
5.3 ABUSO FÍSICO 15
5.4 TRATO DE LOS DETENIDOS 15
5.5 PRUEBAS 17
5.6 BIENES 17
5.7 INFORMANTES 19
5.8 CONDUCTA DELICTIVA 19
5.9 REVELACIÓN NO AUTORIZADA DE INFORMACIÓN 20
5.10 EXTORSIÓN 21
5.11 FALTA DE CONDUCTA DE CARÁCTER SEXUAL 21

6. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN 21

6.1 COLABORACIÓN 21
6.2 COORDINACIÓN DE LOS DONANTES 22

ANEXO A. DOCUMENTOS BÁSICOS 23

ANEXO B. GUÍA O LISTA DE VERIFICACIÓN DEL EVALUADOR 26

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

La gran mayoría de las personas que participan en la labor policial están dedicadas a la causa de un servicio público honorable y competente y hacen gala sistemáticamente de altas normas de integridad personal y profesional en el desempeño de sus funciones, y aún serían más los que se comportan de este modo si recibiesen la formación y el apoyo institucional adecuados. Pero en todos los organismos de policía existe un elemento contaminado en cierto grado por el incumplimiento de estas altas normas de probidad y profesionalidad que caracterizan en general a la actividad policial.

La forma en que se prestan los servicios policiales depende de toda una serie de variables que incluyen las doctrinas políticas y culturales prevalecientes, así como la infraestructura social y las tradiciones locales. Los enfoques de la función policial varían desde los basados en un alto nivel de control, caracterizado a veces por el enfrentamiento, hasta los que sostienen que es preferible la "policía por consentimiento". El primer tipo suele ser altamente centralizado, preferentemente reactivo y de tipo militarista. El segundo puede ser centralizado pero interpreta la actividad policial más bien como una respuesta a las necesidades de la comunidad local en cuanto a la detección y resolución de los problemas que requieren intervención policial.

La complejidad de la función policial y su relación con el contexto en que se ejerce no debe subestimarse nunca. En algunos países, la policía es un instrumento directo de la política del gobierno y una prolongación de la autoridad ministerial. En otros, es más independiente. Sin embargo, la policía tiene, en todas partes, amplios poderes para hacer cumplir la ley, pese a que la índole, calidad y doctrina subyacente de esa ley pueden variar enormemente. En la mayoría de los países, los poderes policiales han sido concebidos para proteger las libertades y los derechos fundamentales de la sociedad pero, como es natural, la delegación de algunos de esos mismos poderes presenta simultáneamente la posibilidad de que sean objeto de graves abusos.

Es posible hacer que los agentes de policía rindan cuentas de muchas maneras diferentes. Pueden ser responsables de su desempeño y productividad en términos mensurables con criterio administrativo o empresarial, comparándolo quizá con metas y objetivos fijados por el gobierno o la comunidad, pero, lo que es más importante, deben rendir cuentas de la forma en que ejercen los poderes que se les han confiado. En las presentes instrucciones para la evaluación se tratan el grado en que se supervisa la conducta de la policía y los mecanismos usados al efecto, junto con las formas en que pueden detectarse la falta de integridad, la deshonestidad y la corrupción.

En las presentes instrucciones se usan varios términos y expresiones que pueden tener distintos significados y aplicaciones según el contexto. A continuación se explican los más comunes y se da una definición de su uso para los fines presentes:

Responsabilidad o rendición de cuentas

Esta expresión, "accountability" en inglés, se refiere a situaciones en que alguien "debe justificar actos o decisiones" (www.askoxford.com), pero también significa que el titular de un cargo es "responsable ante alguien de alguna actividad" (www.websters-online-dictionary.org).

Supervisión

Supervisión, "oversight" en inglés, puede definirse, en el contexto de seguimiento de una actividad, como (entre otras cosas) "gestión mediante la vigilancia del desempeño o actuación de una persona o grupo" (Webster's Revised Unabridged Dictionary, 1913).

Integridad

El **Compact Oxford English Dictionary** define la integridad, "integrity" en inglés, como la "cualidad de ser honrado y moralmente recto" (www.askoxford.com).

Corrupción

La corrupción es un concepto difícil de definir con precisión. Así, la **Convención de las Naciones Unidas sobre la corrupción** considera más apropiado presentar una lista de ejemplos de prácticas corruptas que dar una definición de aplicación universal.

La **Britannica Concise Encyclopaedia** ofrece esta definición:

> Conducta inapropiada y por lo general ilegal que tiene por objeto obtener un beneficio para sí mismo o para otro. Puede tomar la forma de cohecho, extorsión y uso indebido de información confidencial. Se da en las comunidades indiferentes en cuanto al cumplimiento de la ley o donde no existen políticas al respecto. En las sociedades con una cultura en que se ha ritualizado el ofrecimiento de regalos, no es fácil distinguir entre lo aceptable y lo inaceptable (www.concise.britannica.com/ebc/article-9361666/corruption).

Transparency International define la corrupción de este modo:

> ... uso indebido, para beneficio propio, de facultades delegadas. Transparency International distingue además entre la corrupción "según las reglas" y la corrupción "en contra de las reglas". Los pagos de facilitación, en que se paga un soborno para recibir un tratamiento preferencial por algo que el sobornado está obligado a hacer por ley, es ejemplo del primer tipo. El segundo, en cambio, es un soborno pagado para obtener servicios que el sobornado tiene prohibido prestar (www.transparency.org).

De este modo, la corrupción no implica solamente al funcionario, sino también a la persona que soborna al funcionario para que cometa el acto indebido.

Desde el punto de vista policial, la corrupción supone generalmente hacer algo que uno no debería hacer o no hacer algo que sí debería hacer, para beneficio, ganancia o provecho propios o ajenos, en detrimento de un tercero.

- Entre los ejemplos más comunes de corrupción policial cabe mencionar los siguientes:
- No hacer cumplir la ley (haciéndose el "desentendido") a cambio de un favor o ganancia;
- Exigir el pago de multas o sobornos por una supuesta infracción de tránsito u otra falta;
- El hurto o uso indebido de bienes en posesión legal de la policía para su custodia;
- "Perder" o manipular las pruebas para frustrar una condena;
- Vender información confidencial o;
- Participar directamente en actividades delictivas como el contrabando o el tráfico ilícito.

Coacción

La coacción ("coercion" en inglés) consiste en "persuadir a una persona renuente a que haga algo mediante el uso de la fuerza o de amenazas" (www.askoxford.com). No es necesariamente ilegal. Desde el punto de vista de la policía, los poderes coercitivos incluyen el impedir o restringir la libre circulación de una persona, someter a una persona y sus bienes a registro, quitarle e incautarse de sus efectos personales, y el empleo legal de la fuerza que pueda tener por resultado lesiones o incluso la muerte. Sin embargo, los problemas de integridad se plantean cuando el uso de estas facultades es excesivo o cuando se aplican indebidamente, es decir, cuando la aplicación de la fuerza es ilegal.

Tortura

El artículo 1 de la **Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes** define la tortura de este modo:

> ... "se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una

> confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas."

Otras prácticas contrarias a la integridad de la policía van desde la de obtener y utilizar pruebas sin seguir los procedimientos prescritos hasta la de cometer violaciones directas de los derechos del sospechoso, incluida la obtención de confesiones por coacción (a veces mediante la tortura), y la de colocar e inventar pruebas o prestar falso testimonio en un juicio (perjurio). Esta situación se plantea con frecuencia cuando un policía, por lo demás concienzudo, pierde fe en el sistema de justicia penal y actúa guiado por un sentido equivocado del deber o afán de conseguir que se condene a alguien de cuya culpabilidad está convencido. Esta conducta es, a pesar de todo, ilegal.

El secreto para combatir estas deficiencias reside en el desarrollo y mantenimiento de sólidos mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión. Es fundamental para la buena gobernanza garantizar la integridad policial, así como es esencial granjearse la confianza del público y lograr la seguridad pública. Además, puesto que la policía suele ser la parte más visible del gobierno y la que tiene mayor contacto con la población, el grado de confianza y fe que tiene una nación en su policía refleja la confianza y fe que tiene en su gobierno. Se ha dicho que la obligación de rendir cuentas es "la madre de la prudencia" y que, como tal, tiene un efecto profiláctico y disuasivo. Es menos probable que se comprometan las normas de conducta si son supervisadas. De este modo, la confianza y la fe del público en la policía pueden mejorarse y mantenerse mediante un claro sistema de rendición de cuentas, supervisión efectiva e integridad transparente.

Al establecer normas internacionales para la policía, ya en 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el **Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley**. De conformidad con el Código, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- Cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales;
- Respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas;
- Podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas;
- Mantendrán en secreto las cuestiones de carácter confidencial;
- No podrán infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- Asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia;
- No cometerán ningún acto de corrupción; y
- Harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación del Código y por oponerse rigurosamente a tal violación.

El **Código** se ha complementado con las **Directrices para la aplicación efectiva** de acuerdo con las cuales el Código debería incorporarse a la legislación y la práctica nacionales. En las **Directrices** de las Naciones Unidas también se subraya la importancia de los principales estímulos de la institucionalización de la integridad policial, incluidas la selección, la educación y la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, su sueldo, las condiciones de trabajo, la disciplina y la supervisión, así como la necesidad de mecanismos para recibir y tramitar las quejas de los miembros del público.

El **Código** y sus **Directrices** constituyen una herramienta de valor inestimable para medir la capacidad de supervisión y la integridad de un sistema judicial. Sin embargo, no debe olvidarse que, sobre todo en las situaciones que siguen a los conflictos, las actividades y funciones de la policía pueden ser desempeñadas, en parte o en su totalidad, por estructuras

militares paralelas. Puede suceder que las fuerzas de mantenimiento de la paz operen en entornos sumamente volátiles y hostiles, en que las nociones de control y de seguridad pública deben ajustarse en consecuencia. En tanto que el personal militar recibe instrucción normalmente de usar el máximo de fuerza (muchas veces mortal), los agentes de policía reciben instrucción contraria, o sea, usar el nivel mínimo de fuerza. En sus operaciones se rigen por las condiciones generales de participación y no por un código de conducta, y la ley marcial puede tener un alcance y dimensiones distintas de las del sistema civil de justicia penal. Tradicionalmente, el personal militar tiene mucha menos latitud para ejercer la discreción personal cuando obedece órdenes. Sin embargo, el personal militar también está sujeto a un alto grado de control, supervisión de mando y vigilancia por lo cual, en última instancia, las consecuencias de sus actos pueden ser examinadas en un juicio militar. Cuando las tropas desempeñan una función policial, su eficacia dependerá, al igual que lo que sucede con la fuerza policial, de la instrucción recibida y de la calidad del mando.

Además de tratar de formarse una idea clara de las ventajas y desventajas del sistema seguido por el Estado para asegurar la integridad y la obligación de rendir cuentas de los servicios policiales, el evaluador debería tratar de ver qué oportunidades de reforma y desarrollo se presentan. La asistencia técnica en la esfera de la integridad y responsabilidad de la policía, en el contexto de un marco estratégico más amplio, puede incluir una labor encaminada a fortalecer los siguientes elementos:

- Redacción (o enmienda) de leyes, aplicación y seguimiento (incluidos los códigos de conducta pertinentes y la estrategia de integridad policial);
- Elaboración de una Declaración de Valores, Perspectiva y Misión;
- Mecanismos de seguimiento, supervisión y vigilancia de la conducta y el desempeño de la policía;
- Preparación de manuales de orientación y de procedimientos operativos;
- Elaboración de procedimientos de gestión encaminados a vigilar y poner a prueba la integridad;
- Mecanismos independientes y de la comunidad para vigilar la conducta de la policía (incluido el establecimiento, cuando no exista todavía, de una comisión o un organismo de lucha contra la corrupción);
- Normas y materiales de instrucción (especialmente en las esferas de importancia crítica tales como la ética, la diversidad y el respeto de los derechos humanos);
- Orientación sobre la selección y la contratación justas y objetivas;
- Mejoramiento del trato de los visitantes, las víctimas y los testigos que se presentan a las comisarías;
- Equipo y procedimientos para la gestión correcta de los objetos y elementos de prueba;
- Mecanismos sólidos de gestión financiera y de auditoría.

2. SINOPSIS

2.1 DATOS ESTADÍSTICOS

Sírvase remitirse a **Cuestiones intersectoriales: información sobre la justicia penal**, donde encontrará orientación sobre la forma de reunir los principales datos estadísticos relativos a la justicia penal que le permitirán formarse una idea panorámica de las funciones y el desempeño de la policía así como de la capacidad general del sistema de justicia penal del país que se evalúa.

La disponibilidad de estadísticas sobre la función policial varía considerablemente. También varían, a su vez, la fiabilidad e integridad de dichas estadísticas. Siempre que sea posible, las estadísticas proporcionadas por un organismo gubernamental deberían validarse con estadísticas procedentes de otras fuentes, como organizaciones no gubernamentales u órganos internacionales.

A. ¿Existen estadísticas sobre el número y los tipos de delitos cometidos? ¿Se refieren exclusivamente a los delitos denunciados o también se hacen estimaciones del nivel delictivo en general? ¿Qué proporción de estos delitos afirma la policía haber resuelto? Es decir, ¿cuál es la tasa de resolución de los casos? ¿Qué proporción de esos casos termina en una condena? ¿Se llevan estadísticas sobre las condenas que fueron revocadas después de una apelación? ¿Qué proporción de estos casos se deben a deficiencias de los procedimientos policiales o a acusaciones de falta de integridad policial?

B. ¿Se llevan estadísticas sobre las quejas formuladas contra la policía? En caso afirmativo, ¿se distingue entre los distintos tipos de queja? ¿Qué porcentaje se ve normalmente corroborado y qué clase de penas se imponen? ¿En cuántas quejas se acusa a policías de malos tratos físicos o de tortura? ¿Se deja constancia de las acusaciones de corrupción policial? ¿De qué índole son esas acusaciones y cuántas de ellas se ven corroboradas? ¿Hay antecedentes de que la policía haya sido demandada en juicios civiles por daños y perjuicios? ¿Por qué razón? ¿Cuál fue el resultado?

C. ¿Se reúnen estadísticas sobre la confianza y fe del público en la policía? ¿Se publican las tasas de aprobación del público? En caso afirmativo ¿qué indican? ¿Qué informa Transparency International sobre el país de que se trata? ¿Qué informa Amnesty International sobre el país de que se trata? ¿Existe alguna cifra oficial complementaria de estos informes?

D. ¿Existen estadísticas sobre la etnicidad de las personas detenidas? ¿Se llevan estadísticas sobre la etnicidad de las personas que la policía para en la calle y somete a registro? ¿Se llevan estadísticas sobre el número de personas sometidas a registro que son detenidas por la comisión de un delito?

2.2 FACTORES DE RIESGO QUE COMPROMETEN LA INTEGRIDAD

Si bien la falta de integridad y la corrupción se dan en todas las instituciones y en todas las sociedades, existen ciertos atributos e indicadores comunes que suelen hallarse presentes en los casos de altas tasas de falta de integridad policial. Cabe mencionar, entre otros:

- Expectativas de la sociedad negativas, en general, en cuanto a la integridad de la policía;
- Una cultura de impunidad policial;
- Tolerancia institucionalizada (e incluso prevista) de ingresos percibidos en calidad de soborno;
- Falta de procedimientos claros o falta de supervisión, o ambas cosas;
- Inercia orgánica para la promulgación o la observancia de normas;
- Remuneración insuficiente.

Cada una de estas características se ve facilitada por la oportunidad y estimulada por la falta de consecuencias. Por consiguiente, una estrategia racional contra la falta de integridad y la corrupción de la policía consistiría en reducir las oportunidades y aumentar las probabilidades de que ese tipo de conducta tenga consecuencias.

En caso contrario, personas por lo demás honradas pueden sentirse tentadas o verse impulsadas a cometer actos deshonestos por circunstancias personales profundamente adversas, por un trato desfavorable en el lugar de trabajo, por ambiciones frustradas o simplemente por considerar que el resultado apetecido solo puede alcanzarse violando las reglas. Otros pueden sentirse motivados por un fuerte deseo de "progresar", "desquitarse" y vengarse o triunfar haciendo caso omiso de las sutilezas de la moral y de la ley.

Sin embargo, una vez que alguien se ve implicado en un acto deshonesto, otros pueden valerse de ese incidente para impulsarlo y hundirlo aún más en las prácticas corruptas. Este es el método típico empleado por miembros de grupos delictivos organizados para adquirir influencia en los círculos policiales.

3. MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO

Como se acaba de ver, cualquier falta de integridad de la policía se ve facilitada por la oportunidad y la ausencia de consecuencias. La adopción de leyes y reglamentos firmes puede tener un efecto neutralizador y positivo a este respecto.

- Las leyes pertinentes deben:
- Establecer claros límites entre lo que es aceptable y lo que no lo es;
- Definir exactamente la medida de los poderes de la policía (incluida la forma en que deben aplicarse);
- Establecer códigos de conducta detallados en todas las esferas de actividad policial;
- Crear la presunción y el compromiso de que las contravenciones de estos códigos estarán sujetos a sanciones;
- Exigir el establecimiento de estructuras institucionales para la propagación, difusión y observancia de las normas profesionales;
- Dejar bien sentadas las consecuencias del incumplimiento de esas normas.

También es de importancia la medida en que la legislación nacional general suscriba los preceptos de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción. El **Código de conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley** (1979) y las **Directrices suplementarias** (1989) proporcionan una valiosa base de referencia en estas esferas. Otras fuentes de orientación son el Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la Interpol, el Código de ética de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el Protocolo de las normas mundiales para combatir la corrupción en los servicios o fuerzas policiales (www.interpol.org) y el **Código europeo de ética policial del Consejo de Europa** (www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/Rec(2001)10_ENG4831-7).

3.1 GENERALIDADES

A. ¿Hay leyes que protejan los derechos de la persona y su libertad? ¿Son suficientes para hacer respetar estos derechos en la práctica, es decir, es razonablemente fácil el acceso al sistema judicial? ¿Hay leyes que tipifiquen como delito la libre expresión de las opiniones políticas? ¿Hay leyes que repriman la libertad de reunión?

B. ¿Hay leyes que prohíban la discriminación, especialmente por motivos de género, nacionalidad o etnicidad? ¿Existe un comisionado u ombudsman o Defensor del Pueblo a quien puedan dirigirse los miembros del público que tengan quejas por razones de discriminación?

C. ¿Hay un comisionado u ombudsman o Defensor del Pueblo al que puedan dirigirse los miembros del público con quejas relativas al uso indebido de datos personales o de procedimientos intrusivos de vigilancia o contravenciones del derecho a la privacidad?

D. ¿Se permite a las organizaciones policiales recibir financiación directa o apoyo de la industria privada o de particulares? En caso afirmativo, ¿hay algún control para salvaguardia de la independencia de la policía? ¿Cómo son de estrictos? ¿Se ve el cumplimiento de las prioridades operativas afectado o alterado de alguna manera por este patrocinio? ¿Está sujeta esta relación a una supervisión independiente? En caso afirmativo, ¿quién la realiza?

3.2 PODERES POLICIALES

El uso indiscriminado e irresponsable de los poderes delegados en los agentes de policía constituye uno de los principales factores que llevan a la pérdida de confianza por parte del público. En la mayoría de los casos la ley estipula cierto tipo de umbral abstracto que debe trasponerse para que la acción policial sea legal. Por ejemplo, un agente necesita tener un "motivo razonable" o "causa probable" para sospechar que se está cometiendo un delito antes de poder intervenir. En consecuencia, todo policía debe estar preparado para justificar sus actos, en todo momento, en función de la norma establecida.

A. ¿Existe una ley o reglamento que describa la índole y el alcance de los poderes policiales, como, por ejemplo, una Ley de policía o un Código de procedimiento penal? ¿Define la ley los motivos y el umbral para el ejercicio de poderes coercitivos, es decir, hay un concepto de "motivo razonable", "creencia razonable" o "causa probable"? ¿Se limita el ejercicio de los poderes policiales al uso de la mínima fuerza razonable u otro concepto similar, es decir, se establece que los agentes solo deben aplicar el nivel mínimo de fuerza necesario para cumplir un propósito legal? ¿Tienen los policías obligación de identificarse antes de ejercer poderes coercitivos? ¿Están obligados los agentes a informar al interesado de la razón por la cual se han ejercido esos poderes, es decir, la razón para la detención o el cacheo, etc.? ¿Qué se necesita para efectuar una detención? ¿Es obligatorio informar a una persona detenida acerca de sus derechos en el momento de la detención?

B. En las situaciones que siguen a los conflictos, ¿se incluye en las normas de participación de los encargados del mantenimiento de la paz algún detalle sobre las funciones y responsabilidades de ese personal de hacer cumplir la ley? ¿Existe un acuerdo oficial, por ejemplo, un Memorando de Entendimiento sobre el Estatuto de la Fuerza en cuanto a la división de responsabilidades entre la fuerza de mantenimiento de la paz y los organismos policiales? ¿Existe una estrategia para la transferencia gradual de las funciones policiales a una fuerza local de policía?

C. ¿Se ha impuesto el toque de queda? ¿Quién vigila su observancia? ¿Cuáles son las consecuencias de violar el toque de queda?

D. ¿Está sujeta la policía a la supervisión de fiscales o de alguna autoridad judicial? ¿Existe algún poder policial que solo pueda ejercerse bajo el control de esas autoridades? ¿Qué fundamento o tipo de pruebas debe presentar la policía para obtener una orden de detención? ¿Qué fundamentos debe aducir la policía a fin de obtener una orden de registro? ¿Con qué frecuencia se niega la petición de una orden judicial? ¿Por qué motivos?

3.3 CÓDIGO DE CONDUCTA DE LA POLICÍA

A. ¿Existe un código de conducta que rija el desempeño de la policía? En particular, ¿existe algún código sobre:

- La obtención, empleo y difusión de información o inteligencia?
- Interceptación de correo y telecomunicaciones?
- Empleo de técnicas intrusivas y de vigilancia técnica?
- Utilización de equipo y bienes de la policía?
- Trato y reclusión de los detenidos?
- Interrogatorio de los sospechosos?

B. ¿Son estos códigos vinculantes desde el punto de vista de la disciplina de la organización? ¿Se incluyen en ellos referencias a actos aceptables e inaceptables y al uso de la fuerza?

C. ¿Existen reglamentos o códigos relativos a los procedimientos disciplinarios? ¿Se examinan y actualizan periódicamente? ¿Son de conocimiento público? ¿Se definen las distintas etapas del proceso disciplinario junto con los plazos para la resolución y despacho de las cuestiones disciplinarias? ¿Disponen los reglamentos la transparencia en cuanto a los resultados del caso? ¿Prevén la supervisión pública de los procedimientos para asegurar la objetividad? ¿Tiene derecho un funcionario acusado de una falta disciplinaria a asistencia letrada?

D. En los casos en que el personal de un organismo de policía incluye empleados que no han prestado juramento ("civiles"), ¿tienen que observar las mismas disposiciones?

E. Si existe una asociación de personal o gremio del personal policial, ¿apoya éste el código de conducta? ¿O ha adoptado, en cambio, un código de conducta alternativo?

F. ¿Ha adoptado la policía una Declaración oficial de Valores, Perspectiva y Misión? ¿Qué dice? ¿Tiene cada empleado de la policía que afirmar o aceptar oficialmente esta Declaración de alguna manera, por ejemplo, mediante la firma de una declaración o prestando juramento? ¿Se incluye la integridad entre los valores básicos?

En muchas culturas es costumbre ofrecer regalos como señal de amistad, respeto y gratitud. Sin embargo, cuando el que recibe un regalo es un funcionario público que actúa en su calidad oficial, existe un claro riesgo de que quien ofrece el obsequio espere o exija un tratamiento parcial y favorable. Otra posibilidad es que, cuando la costumbre está bien establecida, el funcionario público insinúe o incluso solicite que se le haga un regalo como recompensa de un servicio o una actividad que el Estado ya le paga para realizar. En consecuencia, muchos organismos policiales prohíben la aceptación de regalos a menos que sean de valor nominal y la aceptación haya sido autorizada por un funcionario de categoría superior. Esto neutraliza el riesgo —y la acusación— de que se "compren" los servicios o haya trato preferencial.

E. ¿Se permite al personal de policía aceptar regalos, beneficios o recompensas personales? En caso afirmativo, ¿en qué condiciones se permite? ¿Quién autoriza la aceptación de regalos? ¿Se lleva un registro de los regalos recibidos? ¿Qué pasa con los regalos cuya aceptación no haya sido autorizada? ¿Se permite que la familia del personal de policía acepte regalos, beneficios o recompensas relacionados con el trabajo del empleado? En caso negativo, ¿cómo se impide?

F. ¿Está sancionado por ley el derecho de presentar quejas contra la policía? ¿Prescribe la ley o un reglamento algún mecanismo para presentar quejas? ¿Prevé la ley o un reglamento la supervisión y vigilancia independientes del sistema de quejas? ¿Hay un procedimiento de apelación?

G. ¿Tienen los agentes la obligación y el derecho de denunciar a sus colegas por faltas de integridad e incumplimiento de las normas profesionales? Los agentes que formulan esas denuncias, ¿están protegidos por ley de la victimización o del hostigamiento y reciben apoyo práctico?

3.4 VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN

Existen muchas formas en que pueden estructurarse los mecanismos de supervisión para la presentación de quejas. Pueden estar gestionados por una rama de la estructura de mando central o por un departamento regional. Pueden existir de manera completamente separada de la jerarquía de mando o pueden depender directamente de ella. También pueden existir organizaciones no gubernamentales o grupos de interés independientes que siguen de cerca la actividad policial y la miden en función de las normas internacionales de conducta. Es frecuente que existan conjuntos diferentes de procedimientos para los casos de faltas de conducta de procedimiento o administrativas leves, por un lado, y, por el otro, de actos ilícitos o delictivos. Las primeras pueden ventilarse a nivel local e interno, en tanto que las segundas se someten a juicio ante tribunales oficiales.

En esencia, la principal característica de una supervisión satisfactoria debe ser la independencia, de manera que el proceso esté aislado de la influencia política y se vea libre de presiones indebidas. Para

que esto sea posible, el personal y, en particular, los encargados de investigar la corrupción deben sentirse seguros en sus puestos y a salvo de influencias externas.

A. ¿Qué dicen las leyes sobre la supervisión de la policía y su obligación de rendir cuentas? ¿Es una función interna o externa? ¿O ambas cosas?

B. ¿Existe un plan nacional escrito sobre la policía o una estrategia policial? ¿Qué dice sobre la obligación de rendir cuentas, la supervisión y la integridad de la policía?

C. ¿Existe una estrategia o un plan nacional para combatir la corrupción? ¿Qué elementos contiene? ¿Cuándo fue elaborado? ¿Existe un plan de acción amplio contra la corrupción y de salvaguardia de la integridad de la policía? ¿Qué elementos contiene? ¿Quién es responsable de su ejecución? ¿Qué indicios hay de que se lleve a la práctica a nivel nacional y local?

D. ¿Están las autoridades policiales familiarizadas con las “Normas mundiales para combatir la corrupción en las fuerzas policiales” de la Interpol? ¿En qué medida se han aplicado esas normas?

En los países en que existe una estrecha integración de los servicios de policía privados y públicos, la cuestión de la rendición de cuentas puede presentar características considerablemente distintas. Los empleados de las empresas privadas no suelen estar sujetos al mismo grado de reglamentación oficial, sino que están sujetos al cumplimiento de las condiciones contractuales o, en el caso de abusos más graves, a las disposiciones generales del derecho penal. La observancia de las normas y el desempeño se basan en la necesidad de la empresa de satisfacer a sus clientes y de que los servicios se ajusten a las condiciones del contrato. En general, las sanciones son de tipo financiero y la más grave es la rescisión del contrato. La disciplina interna del personal de la empresa se basa en el reglamento del personal, pero se rige por la ley de empleo.

Otra preocupación en el caso de la policía privada es el nivel de instrucción. La formación de personal es costosa y cuando las utilidades constituyen el principal móvil de la empresa y los negocios no marchan bien es un renglón de los gastos generales fácil de recortar.

4. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

4.1 GENERALIDADES

En la **sección 2.2** *supra*, se dijo que una estrategia racional para combatir la falta de integridad y la corrupción policiales consiste en reducir las oportunidades y aumentar las probabilidades de que dicha conducta tenga consecuencias. El nivel de fiscalización y supervisión independiente que se haya establecido puede indicar la frecuencia de las oportunidades y las probabilidades de que se detecte la corrupción.

4.1.1 VIGILANCIA DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN

A. ¿Quién inspecciona a la policía? ¿Con qué frecuencia? ¿Son los informes de conocimiento público? ¿Se formulan en ellos recomendaciones? ¿Quién pone en práctica las recomendaciones? ¿Se ha formulado alguna recomendación en relación con la corrupción policial o con quejas presentadas? ¿En qué consisten? ¿Qué medidas se han adoptado para aplicar esas recomendaciones?

B. ¿Existe supervisión parlamentaria? ¿Qué forma asume? ¿Cuáles han sido los resultados hasta ahora? ¿Qué recomendaciones se han formulado para el futuro?

C. ¿Quién es responsable de administrar el presupuesto policial? ¿Quién autoriza los gastos grandes y los menores? ¿Cómo se lleva la contabilidad? ¿Tienen los funcionarios de categoría superior control exclusivo de los depósitos en efectivo o de las cuentas bancarias? ¿Qué tipo de auditoría se realiza y con qué frecuencia?

4.1.2.1 ADQUISICIONES

A. ¿Qué sistema se sigue para comprar equipo? ¿Cuáles son las reglas relacionadas con la obtención de autorización para efectuar dichos gastos? ¿Hay umbrales de adjudicación o se sigue el criterio del proveedor preferido? ¿Cómo se aprueban los proveedores? ¿Se somete a los proveedores a exámenes periódicos para asegurarse de que sigan proporcionando servicios de calidad a un costo razonable? ¿Cómo? ¿Existe una oficina independiente que se encargue de la auditoría de los gastos?

B. ¿Quién se asegura de que el valor de los bienes recibidos esté en consonancia con las sumas pagadas? ¿Cómo lo hace? ¿Ha habido algún caso de presunto desfalco o fraude? ¿Cuál fue el resultado?

4.2 RECURSOS HUMANOS

Como se dijo antes, uno de los factores de riesgo de falta de conducta puede ser el resentimiento de algunos empleados por considerar que han sido víctimas de una injusticia. Con las siguientes preguntas se explora con mayor detenimiento la equidad de la estructura del personal.

A. ¿Tiene la organización policial una política sobre igualdad?

B. ¿Existe un sistema de resolución independiente de las quejas del personal policial? ¿Se reciben penas o sufren consecuencias por la falta de conducta o la mala gestión? ¿Está protegido de la victimización el personal que presenta quejas?

4.2.1 CONTRATACIÓN

Ha habido casos en que, para ser nombrado o ascendido en el servicio de policía, un candidato ha tenido que pagar sobornos o prometer un porcentaje de su futuro sueldo. Existen otros casos en que el nombramiento o ascenso se basan en el clientelismo o nepotismo. Si los nombramientos no se hacen en función de los méritos, se socava la eficiencia y calidad de la policía y se crean legítimos motivos de descontento.

Para el examen de otras cuestiones relacionadas con el personal y la contratación véase la **sección 4.2.2, POLICÍA: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POLICIALES.**

A. ¿Qué procedimientos de selección hay que pasar para ser empleado en la policía? ¿Quién hace la selección? ¿Se da amplia publicidad a las vacantes para cubrir puestos en la policía y están éstos abiertos a todo el mundo? ¿Se basa la contratación en una entrevista y evaluación objetivas? ¿Qué nivel de estudios u otros requisitos se exigen para poder ser agente de policía? ¿Qué requisitos físicos hay que reunir? ¿Están estas normas al alcance de todos los grupos minoritarios y étnicos?

B. ¿Hay un solo punto de ingreso, con el grado más bajo, o es posible ingresar en la fuerza con grados superiores? ¿Qué cualificaciones o experiencia permiten que alguien ingrese con un grado superior?

C. ¿Qué procedimientos se han establecido para alentar y promover la presentación de candidatos de grupos insuficientemente representados?

D. ¿Se ofrece automáticamente empleo en los servicios policiales a ex miembros de las fuerzas armadas? ¿Son los candidatos sometidos a investigación antes de ser empleados y, en caso afirmativo, cómo y por quién? ¿Se hace una verificación de antecedentes de los candidatos, incluidos los antecedentes penales?

E. ¿Hay algún indicio de que se haya pedido a los candidatos que paguen cualquier tipo de prima o comisión para ser empleados en la policía? ¿Hay algún indicio de que el personal policial sea empleado debido a conexiones personales o familiares y no por su mérito?

F. ¿Cuál es la estructura de sueldos de los agentes de policía y demás personal? ¿Cuál es el sueldo promedio, incluidas las horas extraordinarias, para cada grado? ¿Cómo se compara esto con el salario nacional promedio? ¿Cobra su sueldo a tiempo el personal de policía? ¿Se les paga el sueldo? ¿Cuál es el horario de trabajo por contrato? ¿Cómo se compara la remuneración del personal que no ha prestado juramento con el de los agentes de policía? ¿Hay algún indicio de que a algunas personas se les pague menos por hacer el mismo trabajo? ¿Cómo se deciden los aumentos de sueldo? ¿Parece el sistema basarse en los méritos? ¿Hay indicios de resentimiento en el personal debido al trato injusto o desigual?

G. ¿Se permite a los agentes policiales y al personal de apoyo o que no ha prestado juramento tener otros trabajos? ¿En qué condiciones?

4.2.2 PROMOCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA

A. ¿Cómo se otorga un ascenso? ¿Se basa en una evaluación independiente y objetiva? ¿Parece estar libre de sesgos y favoritismo? ¿Parece estar basado en los méritos? ¿Qué piensa el personal? ¿Están los grupos minoritarios representados en los niveles más altos de la administración?

B. ¿Cómo se selecciona al personal asignado a unidades especializadas, por ejemplo, la investigación de delitos graves, la delincuencia organizada o las unidades de vigilancia? ¿Existen criterios objetivos? ¿Existe un procedimiento de selección

independiente y objetivo? ¿Parece estar libre de sesgos? ¿Qué piensa el personal?

Algunas autoridades policiales consideran que los agentes que pasan demasiado tiempo desempeñando un cargo o función determinados dejan de dedicarse de lleno a la tarea o se vuelven vulnerables a la corrupción. Para contrarrestar esta tendencia, algunos organismos policiales aplican un sistema de rotación por el cual los agentes son reasignados periódicamente a nuevas tareas, después de cumplido cierto plazo.

C. ¿Se hace una rotación sistemática de los policías de un lugar de destino a otro o de una función a otra? ¿Cuál es el fundamento?

4.2.3 INSTRUCCIÓN

A. ¿Qué instrucción recibe el personal recién contratado en cuanto a rendición de cuentas, ética, integridad, corrupción, derechos humanos, diversidad y los valores básicos de la actividad policial? ¿Con qué frecuencia se dictan cursos de repaso? ¿Es la asistencia obligatoria? ¿Se exige a los policías que pasen alguna prueba de acreditación? ¿Se hace especial hincapié en estos temas en la formación de personal de supervisión, gestión o dirección?

B. ¿Pueden describir los agentes experimentados la instrucción que han recibido en cuanto a integridad, rendición de cuentas, ética y diversidad?

C. ¿Con qué criterio aborda el personal de mantenimiento de la paz estas cuestiones en los cursos de instrucción?

5. MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD PERSONAL

En un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se comprobó que los valores básicos que se citaban con más frecuencia eran:

- Imparcialidad, neutralidad, objetividad, o, más específicamente, neutralidad política;
- Legalidad, respeto del estado de derecho;
- Integridad, rectitud;
- Transparencia, actitud abierta, revelación de información, cuando procede;
- Eficiencia;
- Responsabilidad, rendición de cuentas, mantenimiento de la reputación; y
- Justicia, equidad.

(Trust in Government – Ethics Measures in OECD countries; OCDE 2000)

En los casos en que las organizaciones hacen suyos estos valores existe, por lo menos desde el punto de vista de la imagen pública, un compromiso con la función policial ética. Sin embargo, en toda evaluación debe precisarse la medida en que tal compromiso se ha integrado adecuadamente en la cultura institucional y en qué casos es meramente superficial.

En los casos en que la corrupción es un problema, no es probable que se den respuestas sinceras a las preguntas directas (aparte de que podrían ser recibidas con hostilidad). Sin embargo, comparando las buenas prácticas y lo que estipula la ley con las prácticas efectivas, el evaluador podrá extraer sus propias conclusiones.

Toda evaluación se beneficiará de visitas por lo menos a dos comisarías distintas para permitir la comparación entre la teoría y la práctica. Por lo menos una de esas visitas debería concertarse a último momento o realizarse sin anuncio previo. El evaluador debería examinar las órdenes e instrucciones locales en cuanto a su contenido y conformidad con los sistemas y procedimientos descritos en las secciones anteriores, debería conversar con grupos de personal y debería visitar las celdas o centros de detención y las oficinas seguras de depósito.

5.1 DIRIGENTES

En gran medida, la integridad de la policía depende del papel que desempeñen los dirigentes policiales, a nivel nacional y local. Conviene que los evaluadores consideren si los dirigentes y supervisores que han entrevistado desempeñan un papel activo en la promoción de la integridad, o si, en cambio, dan el visto bueno a la corrupción o si ellos mismos ejercen una influencia corruptora.

También es importante considerar el grado de identificación política entre el servicio de policía y el gobierno. En caso de existir fuertes vínculos, son frecuentes las acusaciones de que las autoridades policiales se guían por la doctrina del partido gobernante. Éste puede ser el caso especialmente cuando los dirigentes policiales (y los fiscales) son elegidos para ocupar sus cargos.

A. ¿Es el cargo de Jefe de policía un cargo que se cubre con un nombramiento político o tiene categoría ministerial, o ambas cosas? ¿Se reasignan los cargos de los funcionarios de más alta categoría de la estructura policial cuando cambia el gobierno o el Jefe de policía?

B. ¿Se cubre el cargo de Jefe de policía o de Fiscal Principal por elección popular? ¿Depende alguno de ellos de alguien para mantenerse en el cargo? ¿Ha habido acusaciones de que se formulen políticas o se adopten decisiones para complacer a los votantes o a otras personas influyentes y no en interés de la justicia?

C. ¿Qué dicen los funcionarios de categoría superior sobre la necesidad de formular normas de integridad para el personal bajo su mando? ¿Han asumido una posición pública contra la corrupción? ¿Qué han hecho, personalmente, para promover la integridad dentro de sus departamentos? ¿Tienen antecedentes personales de haber adoptado medidas enérgicas frente a los casos de corrupción? ¿Han recibido instrucción en materia de rendición de cuentas, ética, integridad, corrupción, derechos humanos, diversidad y valores básicos de la función policial? ¿Opinan que es importante esa instrucción?

5.2 SEGUIMIENTO DE LAS QUEJAS Y DE LA FALTA DE CONDUCTA POLICIAL

La existencia de una estructura legislativa para la presentación de quejas constituye un paso importante, pero esa estructura debe ser algo más que una simple expresión legislativa de intención. Todo mecanismo debe ser de fácil acceso para los miembros del público y de uso simplificado. Debe proteger a quienes formulan las quejas de consecuencias negativas y ofrecer una resolución responsable, profesional y oportuna. Si el mecanismo de presentación de quejas no reúne estos requisitos, el público no tardará en considerar que es una pérdida de tiempo y no le prestará apoyo.

A. ¿Existe una comisión nacional de lucha contra la corrupción? ¿Cuál es su mandato respecto de la corrupción policial? ¿Cuánto tiempo hace que se estableció? ¿De quién depende? ¿Cuáles son sus conclusiones más recientes? ¿Qué recomendaciones ha formulado (si es que ha formulado alguna) con respecto a la policía nacional?

B. ¿Se ha hecho alguna acusación de que los agentes de policía u otros empleados acepten o pidan sobornos?

C. La posibilidad de identificar a un policía es el primer paso para hacer que ese policía responda de sus actos.

D. En los casos en que los agentes llevan uniforme ¿indica el uniforme la unidad a la que han sido asignados y presenta algún otro distintivo de identificación? Los policías vestidos de civil ¿tienen obligación de dar su número de identificación policial a un miembro del público que lo solicite?

Una muestra aleatoria de los archivos en que se registren quejas formuladas contra la policía permitirá al evaluador apreciar la índole general de dichas quejas, cómo fueron investigadas posteriormente y qué solución se les dio. Si se niega el acceso a tales archivos, también tendrá valor informativo la razón dada para tal negativa.

E. ¿Existe un mecanismo interno de quejas contra la policía que permita a los miembros del público quejarse de la prestación de los servicios policiales o de la conducta de los agentes? ¿Cómo funciona? ¿Es independiente? ¿Tiene base local? ¿Cómo se enteran los miembros del público del trámite para presentar una queja? ¿Hay documentos o anuncios en las comisarías que expliquen el derecho a quejarse y cómo presentar la queja? ¿Es posible presentar una queja de manera anónima? ¿Es posible presentar una queja sin pagar ningún derecho?

F. La persona que recibe y archiva las quejas ¿ocupa un cargo de responsabilidad en la fuerza policial? ¿Tiene esa persona suficiente categoría e influencia dentro de la fuerza policial para garantizar que se adopten las medidas apropiadas respecto de la queja? ¿Cómo se registran? ¿Se examina la queja mediante un proceso independiente por el cual se eleva de una estructura jerárquica a otra hasta los más altos funcionarios cuando así proceda? ¿Se comunica el resultado de una queja a la persona que la presentó dentro de un plazo razonable? ¿Se entera en general el público de los resultados de las quejas? ¿Existe algún indicio de que las personas que presentan quejas a la policía sean posteriormente victimizadas, hostigadas u objeto de abuso por agentes policiales? ¿Existen mecanismos para asegurarse de que esto no suceda?

G. ¿Existe algún método que permita a los miembros del público presentar información sobre falta de conducta policial sin necesidad de identificarse, por ejemplo, líneas telefónicas directas y anónimas? ¿Cómo funcionan? ¿Quién controla y gestiona las llamadas? ¿Cuántas llamadas se reciben? ¿Con qué frecuencia llevan las llamadas al enjuiciamiento de un empleado de la policía?

H. ¿Existe una autoridad independiente encargada de investigar las quejas graves contra la policía? ¿Qué atribuciones tiene? ¿Son estas atribuciones suficientes? ¿Se cuenta con suficiente personal, financiación y equipo? ¿Dan a conocer sus conclusiones? ¿Existe el derecho de apelación de las conclusiones de este organismo? ¿Es el sistema de apelación accesible a un miembro ordinario del público?

I. ¿Tiene suficiente autoridad la persona encargada de estas investigaciones para garantizar que las quejas sean investigadas sin influencias indebidas? ¿Cuenta el departamento con una dotación de personal y fondos suficiente e independiente?

J. ¿Tiene este órgano, o cualquier otra unidad, un programa de “ensayo de la integridad” que permita organizar operaciones proactivas para detectar casos de falta de conducta o de prácticas corruptas? ¿Qué operaciones se han realizado? ¿Con qué resultado?

K. ¿Hay algún grupo o comisión integrados por personas no relacionadas con la policía en condiciones de examinar y comentar el trámite que se da a las quejas presentadas contra la policía?

L. ¿Hay algún otro órgano, organización o grupo de interés que vigile los casos de falta de conducta y corrupción de la policía, por ejemplo, Amnesty International o Transparency International? ¿Qué dicen sus informes?

M. ¿Con qué frecuencia se enjuicia a agentes de policía, sea por conducto del sistema de justicia penal o mediante procedimientos disciplinarios, y por qué tipos de delitos?

5.3 ABUSO FÍSICO

En qué circunstancias ejerce la policía sus poderes es una cuestión que depende de la discreción individual, salvo en el contexto militar en que los soldados están obligados a obedecer las órdenes. En el caso de la policía, como suele suceder que los agentes tengan que obligar a una persona a hacer algo o a abstenerse de hacer algo, los actos de la policía pueden suscitar resistencia, antagonismo o enfrentamiento. En tales circunstancias, es posible que los miembros del público tengan quejas y quieran presentarlas. La validez de tales quejas dependerá del contexto y será juzgada teniendo en cuenta las normas de la conducta policial sancionadas por leyes o reglamentos.

A. ¿Cuántas acusaciones de agresión por la policía se hacen anualmente? ¿Cómo y quién las investiga? ¿Qué resultado dan esas investigaciones? ¿A quién se comunican los resultados?

B. ¿Se proporciona a los agentes una variedad de armas y medios de inmovilización para utilizar en distintas circunstancias, según la gravedad de la amenaza o violencia enfrentada? ¿Reciben los agentes instrucción en cuanto al uso de este equipo? ¿Deben los agentes satisfacer normas mínimas en el uso de dicho equipo? ¿Reciben los agentes autorización formal para utilizar dicho equipo? ¿Con qué frecuencia deben los agentes volver a reunir los requisitos? ¿Hace hincapié la instrucción en el uso de la fuerza mínima necesaria? ¿Con qué frecuencia se dictan cursos de repaso? ¿Llevan los agentes armas y equipo no autorizados, incluso municiones no autorizadas? ¿Se entregan a los agentes armas de fuego a título personal e individual? ¿Son las armas cortas sometidas a inspección periódica? ¿Están la entrega y el uso de municiones sujetas a auditorías periódicas?

C. ¿Con qué frecuencia disparan los agentes sus armas en el ejercicio de sus funciones? ¿Qué frecuencia tienen los incidentes de personas atacadas a tiros y heridas por agentes policiales? ¿Cuántas personas resultan lesionadas por otros motivos, por ejemplo, el uso de bastones o de esposas? ¿Cuántos transeúntes, en contraposición a sospechosos, han resultado heridos por actos policiales? ¿Con qué frecuencia se demanda o enjuicia a agentes policiales por negligencia en el uso de sus armas? ¿Se han hecho acusaciones en los medios de difusión y entre el público en general o grupos comunitarios de que la policía recurre normalmente al uso de una fuerza injustificada o excesiva?

D. ¿Se han hecho acusaciones de participación de la policía en la desaparición o tortura, o ambas cosas, de alguna persona? ¿Se ha condenado a algún policía de tortura?

E. ¿Hay algún indicio de que la policía haya participado en asesinatos extrajudiciales?

5.4 TRATO DE LOS DETENIDOS

Deberían haberse establecido normas mínimas para el trato de las personas detenidas por la policía. Es preciso, con todo, que estas normas mínimas se hayan puesto en práctica. En los casos en que no se hayan establecido normas mínimas, los malos tratos y abusos de los detenidos serán mucho más fáciles de ocultar.

Los detenidos que llegan a una comisaría con señales de haber sido lesionados deben ser objeto de una evaluación médica inmediata y debe dejarse constancia de sus lesiones. Los detenidos que presentan posteriormente señales de lesiones o síntomas de enfermedad deben ser vistos y tratados sin dilación por un médico.

En algunas jurisdicciones las buenas prácticas incluyen un sistema de visitas no anunciadas a las celdas o centro de detención por órganos de supervisión u otros supervisores o por determinados miembros del público, o por ambos.

Se encontrará mayor información en la **sección 3.2.2**, **MEDIDAS PRIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, DETENCIÓN PREVIA A LA SENTENCIA**.

A. ¿Tienen derechos los detenidos? ¿En qué consisten? ¿Se dan a conocer estos derechos ampliamente y se señalan a la atención de los interesados? ¿Saben los agentes en qué consisten? ¿Se lleva una constancia escrita de todos los movimientos del detenido? ¿Se mantiene un registro escrito de todos los incidentes ocurridos en el centro de detención? ¿Se lleva un diario de todas las personas que visitan el centro de detención? ¿Se vigila esta zona por medio de televisión de circuito cerrado o equipo de grabación de vídeos? En caso afirmativo, ¿se guardan las grabaciones en lugar seguro? ¿Durante cuánto tiempo se guardan las videocintas? ¿Se ha hecho alguna acusación de que no se respeten los derechos del detenido?

B. ¿Parecen los detenidos gozar de buena salud? En caso negativo, ¿han sido examinados por un médico? En caso negativo, ¿por qué no? ¿Se observa alguna lesión no explicada? ¿Se han documentado las lesiones? ¿Se utilizan los servicios de personal médico independiente para dejar constancia de las lesiones físicas y enumerarlas? ¿Quién investiga las acusaciones de agresión contra los detenidos? En caso de acusaciones graves, ¿se designan investigadores independientes externos?

C. ¿Cómo se define la “muerte ocurrida durante la detención”? ¿Cuántas personas detenidas por la policía mueren por año durante la detención? ¿Qué porcentaje representa esta cifra del total de las personas detenidas durante el mismo período? ¿Cómo se investigan esos incidentes? ¿Cuántas investigaciones de una muerte ocurrida durante la detención dan por resultado un juicio penal?

D. ¿Se enumeran debidamente los bienes y efectos personales tomados de un detenido y se le proporciona copia de la lista? ¿Se guardan los bienes en lugar seguro? ¿Se ha hecho alguna acusación de hurto de bienes?

E. ¿Se cuenta con agentes de sexo femenino para atender, en caso necesario, a las mujeres detenidas? En caso negativo, ¿qué sucede? ¿Son las mujeres detenidas sometidas a registro por agentes del sexo masculino? ¿Se permite que un agente del sexo masculino esté a solas en una celda con una mujer detenida? ¿Sucede esto alguna vez?

F. ¿Existen disposiciones especiales para proteger a las personas vulnerables, por ejemplo, personas con dificultades físicas o cognitivas, o menores de edad? ¿Hay algún indicio de que dichas disposiciones no sean respetadas por la policía?

G. ¿Se informa a los detenidos del delito de que se les acusa? ¿Se hace esto en un idioma que entiendan?

H. ¿Cuánto tiempo se puede tener detenida a una persona antes de que comparezca ante un juez? ¿Cuánto tiempo se puede tener detenida a una persona sin hacer ninguna acusación? ¿Cuánto tiempo están detenidos en la práctica? ¿Se califica alguna vez a los detenidos de testigos en los archivos policiales para evitar la revisión judicial de la detención?

I. ¿Cuántos detenidos se escapan? ¿Cómo consiguen hacerlo? ¿Hay alguna acusación o indicio de que haya intervención oficial en estas fugas? ¿Cómo se investigan las fugas?

La experiencia demuestra que las condiciones en que los sospechosos hacen confesiones o admisiones pueden relacionarse con el trato recibido antes de hacer la confesión o admisión[1]. Esto puede deberse a la amenaza o uso directo de violencia (es decir, tortura), a otras formas de intimidación o amenazas indirectas de parte de los interrogadores o simplemente a que la experiencia es física y mentalmente angustiosa.

Las personas sometidas a interrogatorios policiales se sienten normalmente nerviosas y en una situación dinámica desigual que favorece al interrogador o interrogadores. Hay amplias pruebas de que algunas personas están predispuestas a contestar las preguntas de la policía de cualquier manera con tal de acortar el interrogatorio y, como

resultado de ello, confiesan falsamente haber cometido delitos que no cometieron. En algunos países se considera que el riesgo de una confesión “falsa” es tan grande que las confesiones de culpabilidad hechas solamente ante un agente de la policía no son admisibles en juicio.

J. Cuando se interroga a un detenido ¿tiene derecho a asistencia letrada? ¿Se toma nota simultáneamente de lo que se dice en el interrogatorio? ¿Se graba el interrogatorio en cinta magnetofónica o vídeo? En caso afirmativo, ¿se precintan dichas cintas y se guardan en lugar seguro? ¿En cuántos casos el principal o único motivo de la condena es la confesión? ¿En cuántos casos de supuestas confesiones a la policía se ha retractado después la confesión ante un tribunal?

5.5 PRUEBAS

Puede haber dos motivos para falsificar o destruir pruebas. En primer lugar, un policía puede tratar de que los argumentos contra un sospechoso sean más fuertes de lo que ya son. Por ejemplo, puede suceder que el agente se haya olvidado de hacer algo o no haya encontrado suficientes pruebas para demostrar un elemento importante del caso, o bien puede ocultar algo que parece demostrar que el sospechoso no es culpable. En segundo lugar, puede suceder que el sospechoso pague a un agente para asegurarse de que las pruebas se pierdan o sean manipuladas de manera de frustrar el enjuiciamiento.

A. ¿Tienen los agentes obligación de tomar nota por escrito de un incidente mientras lo tienen todavía fresco en la memoria? Estas notas ¿llevan firma y fecha? ¿Alguien las lee y supervisa? ¿Tiene obligación el supervisor de certificar que las ha verificado? ¿Se incluyen estas notas en el sumario del caso y se proporcionan al fiscal?

B. ¿Se proporcionan manuales y directrices a todo el personal de policía que describan detalladamente los procedimientos que deben seguirse con respecto a la prueba?

C. ¿Cuál es la proporción de enjuiciamientos que se abandonan o fracasan por fallas en el procedimiento o en cuestiones de derecho? ¿A cuántos agentes se ha acusado de obstruir la marcha de la justicia? ¿A cuántos funcionarios se ha acusado expresamente de perjurio?

D. ¿Se da el caso de que los fiscales hayan perdido hasta tal punto la confianza en la integridad de ciertos agentes que se nieguen a llevar adelante una causa en que hayan intervenido esos agentes?

5.6 BIENES

Todos los bienes de que se haya incautado la policía o que se le hayan entregado deben ser tratados de manera que se mantengan seguros y puedan ser identificados. Los elementos de prueba, en particular, deben marcarse claramente e indicarse la causa con la que están relacionados, el nombre del agente responsable y la razón por la cual se retienen. Todos los artículos deben guardarse en un armario o depósito seguros y deben registrarse y tramitarse de tal modo que todo acceso a estos elementos o uso de ellos pueda someterse a comprobación. Estas precauciones se denominan a veces “cadena de custodia”.

La buena práctica exige que en la documentación de los bienes se indique el nombre del agente responsable de su incautación.

A. ¿Reciben los agentes instrucción sobre las técnicas correctas de registro o cacheo e incautación con arreglo a las leyes? ¿Se llevan a cabo los cacheos de conformidad con lo que estipula la ley? ¿Se levanta un inventario del registro

cuando se efectúa el allanamiento de un local? ¿Qué información contiene? En caso de existir, ¿se completan estos inventarios debidamente? ¿Desaparece algún inventario? ¿Es posible vincular todos los elementos de prueba secuestrados durante el registro de un local con un inventario? En caso de no existir inventarios, ¿cómo se vinculan las pruebas formalmente con el local en que se encontraron?

B. ¿Hay un sistema establecido para guardar los elementos de prueba, bienes y otros objetos en poder de la policía? ¿Existe una persona (o personas) reconocida que tiene la responsabilidad personal de la gestión y el mantenimiento del sistema? ¿Permite el sistema la rápida identificación y recuperación de los objetos guardados? ¿Se asigna a los artículos un número único de referencia? ¿Se hacen remisiones a listas en las que se identifica al agente responsable de su depósito? ¿Se hacen inventarios periódicos e inspecciones de la oficina segura donde se guardan estos artículos? ¿Se "pierden" o hurtan estos artículos? ¿Desaparecen los elementos de prueba? ¿Qué medidas se adoptan para localizarlos? ¿Es segura la oficina que sirve de depósito? ¿Se guardan por separado los artículos valiosos o delicados bajo un sistema de seguridad adicional? ¿Está restringido el acceso al depósito? Las personas que entran en el depósito ¿tienen que firmar al entrar y al salir?

C. ¿Qué destino se da a los objetos mal habidos o prohibidos y a los elementos de prueba en poder de la policía? ¿Quién controla, si es que hay algún control, esta operación? En lo relativo a los objetos que se decide destruir, ¿hay procedimientos establecidos para evitar su reemplazo, apropiación indebida o desvío? ¿Se han hecho acusaciones de que artículos depositados y destinados a ser destruidos, especialmente armas de fuego y drogas, hayan sido hurtados cuando estaban en poder de la policía y revendidos? ¿Con qué frecuencia se afirma que sucede esto?

D. ¿Hay procedimientos establecidos para rotular, empaquetar y guardar los elementos de prueba? ¿Se guardan en bolsas de plástico transparentes a prueba de manipulación? En caso de que se dé a alguien acceso a estos elementos, ¿se hacen constar el nombre de la persona que pide verlos y la razón para el pedido? ¿Proporciona el procedimiento seguido una clara cadena de custodia, susceptible de comprobación, que indique quién tuvo acceso a la prueba en todo momento? ¿Se enseñan a los agentes los principios y técnicas del mantenimiento de la integridad de la prueba? ¿Pueden los agentes (en particular, los patrulleros), explicar por qué es imprescindible mantener la integridad de la prueba? Véase la **sección 5.3**, **POLICÍA: INVESTIGACIÓN DE DELITOS**.

E. ¿Recibe la policía objetos perdidos, es decir objetos encontrados por miembros del público? ¿Acepta la policía en depósito estos bienes y trata de devolverlos a su propietario legítimo? ¿Cómo funciona el sistema? ¿Qué medidas se han adoptado para la supervisión del sistema? ¿Cómo reclama la gente los bienes perdidos? ¿Qué sucede cuando nadie reclama el bien encontrado? ¿Hay algún indicio de abusos del sistema, es decir, que se hurten esos artículos?

F. ¿Se entrega equipo de policía contra una firma personal? ¿Existe un inventario de equipo policial en cada oficina del departamento? ¿Existe algún indicio de que bienes policiales puedan ser utilizados con fines distintos de los originales? Por ejemplo, ¿se utilizan vehículos policiales para uso privado no autorizado? ¿Se deja constancia del kilometraje? ¿Se utiliza el equipo fotográfico, de audio o de vídeo para fines privados? ¿Con qué frecuencia se levantan inventarios? ¿Desaparece alguna vez equipo como computadoras, televisores, aparatos de aire acondicionado u otros semejantes? ¿Se hace constar la desaparición como hurto?

5.7 INFORMANTES

El trabajo con informantes es una actividad policial de importancia crítica. Por un lado, la información que proporcionan puede ser vital —y a veces el único recurso— para evitar o resolver un delito grave, pero muchos informantes son, ellos mismos, delincuentes que procuran explotar el sistema de justicia penal para su provecho y subvertir la autoridad policial. Por consiguiente, es importante examinar los sistemas empleados para el uso, la gestión y supervisión de informantes, incluida la remuneración que reciben. ¿Ha recibido el personal que se ocupa de contratar y entrevistar a informantes instrucción adecuada? ¿Se mantienen registros detallados? ¿Hay alguna prueba de que se efectúe una evaluación de los riesgos antes del despliegue del informante? Entre los ejemplos de abuso cabe mencionar la utilización de la actividad policial por los informantes para eliminar la competencia delictiva, el uso de violencia por la policía para intimidar al informante, el uso de informantes por la policía para inventar argumentos contra un sospechoso y la posibilidad de que la policía comparta cualquier recompensa o pago que se haga al informante. (Se ha dado el caso también de que la policía invente un informante "fantasma" para vender información extraída de los medios de difusión.) Por esta razón, es aconsejable separar al operador del proceso de pago. En todo caso, hay que desalentar las relaciones personales estrechas entre los operadores y los informantes.

A. ¿Se deja constancia de alguna manera de las identidades de los informantes? ¿Son estos documentos confidenciales? ¿En qué consiste el sistema para contratar y gestionar la actividad de los informantes? ¿Es el informante dirigido exclusivamente por el agente que lo contrató? ¿Hay algún manual de procedimientos? ¿Hay algún agente de categoría superior (llamado a veces "controlador") responsable de supervisar el sistema y de asegurarse de que se siga estrictamente? ¿Qué instrucción se imparte a los operadores y controladores de informantes? ¿Cómo se supervisa el empleo de informantes? ¿Quién autoriza y efectúa los pagos a los informantes? ¿Se efectúan los pagos directamente al informante? ¿Se protege a los informantes del enjuiciamiento si participan en la comisión de un delito? VÉASE LA **SECCIÓN 5.7**, **POLICÍA: INVESTIGACIÓN DE DELITOS** Y LA **SECCIÓN 5.1.3**, **POLICÍA: SISTEMAS POLICIALES DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA**.

5.8 CONDUCTA DELICTIVA

Los beneficios personales constituyen el móvil principal de toda conducta delictiva. Debido a la confianza especial que se ha depositado en los agentes de policía y las responsabilidades que se les han confiado, las oportunidades que se les presentan de abusar de esta confianza y obtener dinero o ventajas son considerables. Al mismo tiempo, puesto que los policías disponen de información confidencial, conocen el sistema de justicia penal y pueden influirlo, se suelen encontrar en condiciones de eludir la detección.

A. ¿Hay algún indicio o prueba de que la policía reciba sobornos para hacer caso omiso de delitos graves? ¿Se ha hecho alguna sugerencia de que los agentes reciban pagos directos o ventajas de miembros del público a cambio de atención especial o protección adicional?

B. ¿Está obligado el personal de policía a presentar declaraciones de su situación financiera? ¿Es éste un requisito para todos los grados o solamente aplicable a los grados superiores? ¿Quién verifica estas declaraciones, si es que alguien se ocupa de ello? ¿Parecen los policías llevar un tren de vida que no se condice con sus medios? ¿Conducen grandes y costosos coches privados? ¿Hay agentes que llevan un tren de vida aparentemente incompatible con su remuneración? ¿Han sido investigados alguna vez? ¿Cuál fue el resultado?

C. ¿Se somete periódicamente a los agentes a pruebas de polígrafo? ¿Se les hacen preguntas sobre la falta de integridad o la corrupción? ¿Se emplea alguna otra forma de "prueba de la integridad"? En caso afirmativo, ¿en qué consiste? ¿Qué porcentaje de personas no pasan la prueba? ¿A qué porcentaje de los que no pasan se les obliga a renunciar a su cargo?

D. ¿Se somete a los agentes a pruebas para determinar el uso indebido de sustancias prohibidas? En caso afirmativo, ¿qué porcentaje de estas pruebas son positivas? ¿Qué porcentaje guarda relación con el uso de cocaína u opiáceos u otras drogas "duras"? ¿Qué les sucede a los agentes que no pasan las pruebas? ¿Tiene el organismo policial un servicio de apoyo social para los agentes que son alcohólicos o sufren de otras drogodependencias?

5.9 REVELACIÓN NO AUTORIZADA DE INFORMACIÓN

Las organizaciones policiales reúnen, mantienen y tienen acceso a considerables cantidades de información sobre víctimas, testigos, delitos y sospechosos, parte de la cual es de carácter privado y, en gran medida, confidencial. Esa misma información tiene cierto valor en el mercado para los delincuentes, los periodistas o investigadores privados, valor que pueden explotar los policías sin escrúpulos que tienen acceso a ella.

Para contrarrestar este riesgo, es preciso adoptar medidas firmes y eficaces de seguridad de la información. En muchos países la buena práctica exige que se deje constancia del acceso a cualquier tipo de información, con indicación de la hora, la fecha y el nombre del agente interesado y la razón para el acceso. Pueden entonces hacerse inspecciones aleatorias y periódicas de agentes (y sus supervisores) para saber la razón por la cual se accedió a esos datos en particular y qué se hizo con ellos.

La información sobre operaciones o investigaciones también puede venderse. En los casos en que la actividad o la investigación policiales tienen por objeto una persona o una localidad particular, la información puede ser de valor inestimable no solo para cualquier delincuente implicado, sino también para periodistas que buscan una primicia interesante.

Surgen otras dificultades cuando la información no se ha hecho constar correctamente o no se ha archivado debidamente. Un simple error de mecanografía puede llevar a la detención innecesaria de personas con un nombre parecido, al registro de moradas equivocadas o a que sospechosos eludan la detención debido a que la documentación es inexacta o no está completa. Es muy posible que estos problemas se deban a falta de diligencia o pereza y no a malicia, pero los efectos pueden ser graves. Es posible reducir estos riesgos, aunque quizá no eliminarlos, mediante la instrucción adecuada, la adopción de claras salvaguardias de procedimiento y la supervisión.

A. ¿Qué precauciones se toman para proteger la información policial confidencial? ¿Se mantienen bajo llave los archivos de documentos escritos? ¿Está limitado el acceso al personal autorizado? ¿Hay tableros de anuncios donde figura información confidencial? ¿Pueden ser vistos desde recintos públicos o por personal auxiliar (por ejemplo, personal de limpieza)? ¿Se cuenta con equipo para la eliminación de información confidencial como, por ejemplo, máquinas troceadoras o sacas de seguridad para desechos? ¿Qué procedimientos se han establecido para la eliminación de desechos confidenciales? VÉASE TAMBIÉN LA **SECCIÓN 4.4**, **POLICÍA: SISTEMAS POLICIALES DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA**.

B. ¿Cómo se protege la información que contienen las bases de datos policiales? ¿Tienen acceso a éstas solo los funcionarios autorizados? ¿Qué instrucción reciben? ¿Se proporcionan contraseñas individuales? ¿Se hacen inspecciones periódicas y aleatorias para ver por qué los agentes buscaron información en cierta base de datos? ¿Existen directrices sobre las personas a las cuales se puede transmitir la información? ¿Existen plazos para la retención de los datos? ¿Qué pasa con el expediente de una causa cuando vencen los plazos con arreglo a la prescripción? ¿Hay alguien encargado de eliminar los expedientes obsoletos?

C. ¿Se han hecho acusaciones de que sea posible comprar la información policial? ¿Cuántos funcionarios han sido enjuiciados por este delito?

5.10 EXTORSIÓN

En algunos países una violación común de la integridad guarda relación con la observancia de los reglamentos de tránsito (u otras infracciones leves) en que se negocia la imposición de multas que se pagan en el acto (soborno) con el supuesto infractor, en lugar de iniciar un juicio oficial u otro proceso judicial. En circunstancias extremas no falta quien considere que ésta es la forma normal de hacer las cosas. Es posible que los evaluadores tengan experiencia directa de esta situación.

A. ¿Imponen los agentes de policía multas para pagar en el acto o penas pecuniarias fijas a miembros del público? ¿Es normal que los agentes reciban pagos en efectivo por las multas puestas? ¿Qué disposiciones existen para la supervisión del sistema? ¿Hay algún indicio de abuso del sistema?

B. ¿Reciben los agentes artículos gratis de los dueños de tiendas o alimentos y bebidas gratuitos en bares o restaurantes? ¿Está esto permitido en los reglamentos policiales?

C. ¿Se ha acusado a agentes de policía de recibir pagos oficiosos o propinas de negociantes de la comunidad? ¿Qué razones se han dado para explicarlo? ¿Cuáles son las consecuencias implícitas si no se efectúan dichos pagos?

5.11 FALTA DE CONDUCTA DE CARÁCTER SEXUAL

Es sabido que la falta de conducta de carácter sexual de los agentes del orden con testigos, sospechosos o informantes también lleva a la corrupción o erosión de la integridad. Por ejemplo, un policía puede hacer caso omiso de la actividad delictiva de su pareja sexual, modificar las pruebas que la implican, o incluso proporcionar a la pareja información confidencial. Esta falta de conducta también expone al policía a la extorsión.

A. ¿Hay alguna regla o disposición que impida que el personal policial tenga relaciones íntimas con testigos, sospechosos o informantes? ¿Se aplican en la práctica?

6. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

6.1 COLABORACIÓN

La supervisión de la policía y su obligación de rendir cuentas tienen validez y son dignas de crédito solo con referencia a la sociedad a la que prestan servicios. La colaboración con otros organismos u organizaciones contribuye a asegurar que la vigilancia de la actividad policial sea sólida y amplia. Sin embargo, también es concebible que algunas asociaciones se basen en la expectativa de un trato preferencial o de niveles de servicios más favorables.

Si bien pueden existir arreglos nacionales de supervisión e inspección de las actividades de la policía, son los concertados a nivel local los que tienen importancia decisiva para la prestación práctica de los servicios policiales.

A. ¿Mantiene la policía en constante observación su conducta con respecto a la integridad? ¿Colabora con grupos de derechos humanos u otros grupos de interés a fin de detectar y remediar cualquier deficiencia? ¿En qué forma? ¿Se pide a la policía que haga evaluaciones de la integridad de otros órganos u organizaciones públicos? ¿Existen iniciativas conjuntas de lucha contra la corrupción? En caso afirmativo, ¿qué procuran conseguir?

B. ¿Qué papel desempeña el fiscal en la supervisión e integridad de la policía? ¿Cómo hace esta labor?

C. ¿Qué relación tiene la policía con los abogados defensores locales? ¿Qué dicen estos abogados de la integridad policial? ¿Tienen ejemplos concretos de falta de conducta policial? ¿Pueden verificarse esos ejemplos?

D. ¿En qué medida participa la comunidad local en la medición de la integridad? ¿Hay algún grupo consultivo de supervisión o de policía comunitaria que permita a los comisarios reunirse con representantes de la comunidad para examinar los problemas de falta de integridad o corrupción y cómo abordarlos?

E. ¿Cuál es la relación entre la policía y los medios de difusión? ¿Colabora la policía con los medios de difusión y otros grupos en campañas contra la corrupción?

F. ¿Existe la preocupación de que la policía establezca vínculos demasiado estrechos con ciertos dirigentes políticos, comunitarios o religiosos? ¿Se ha hecho alguna sugerencia de que estas asociaciones lleven a una situación en la que la prestación de los servicios sea desigual, es decir, hay temores de favoritismo? VÉASE **POLICÍA: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POLICIALES**.

6.2 COORDINACIÓN DE LOS DONANTES

Si se tiene conciencia de las actividades de los donantes en las esferas de la supervisión e integridad policiales se evitarán duplicaciones innecesarias y se facilitará la coordinación de las iniciativas.

A. ¿Hay (o ha habido) iniciativas financiadas internacionalmente encaminadas a desarrollar ciertos aspectos de la rendición de cuentas, la supervisión y la integridad de la policía? ¿Cuáles son los objetivos de estos proyectos? ¿Se han alcanzado? ¿Hay señales de duplicación? ¿Existe coordinación en la ejecución de estas iniciativas? ¿Se han establecido mecanismos para asegurar la sostenibilidad de cualquier actividad patrocinada? ¿Qué países u organizaciones participan? ¿Qué mecanismos de orientación se han establecido? ¿Brillan algunas partes interesadas o donantes, o ambos, por su ausencia?

B. ¿Ofrecen (u ofrecieron) instrucción estas iniciativas? En caso afirmativo, ¿imparten formación a los instructores para ejecutar programas de instrucción en serie o imparten formación individual? ¿Se ofrece instrucción informatizada?

C. ¿Proporcionan (o proporcionaron) equipo estas iniciativas? En caso afirmativo, ¿se llegó a la conclusión de que se necesitaba este equipo como resultado de una evaluación independiente o figuraba en una lista del gobierno? ¿Hay otros donantes que proporcionen el mismo equipo o equipo similar? ¿Existen planes sobre la forma de mantener y reemplazar el equipo? ¿Existe algún ejemplo de que se haya proporcionado equipo similar y que no se utilice o se haya desviado indebidamente a otros usos?

D. Con respecto a estas iniciativas, ¿se hizo algún examen después de la ejecución que haya contribuido a reconocer las buenas prácticas para repetirlas en otras partes? ¿Se cotejan y coordinan los resultados de estas iniciativas para la formulación de planes futuros?

ANEXO A. DOCUMENTOS BÁSICOS

NACIONES UNIDAS

- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y sus protocolos conexos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, contra el tráfico ilícito de migrantes y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (donde se reseñan importantes medidas de investigación para abordar los delitos graves y la delincuencia organizada);
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- Convención Única sobre Estupefacientes;
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas;
- Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas;
- Compendio de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (2006), que contiene documentos de consulta sobre la prevención del delito y la justicia penal, así como textos sobre derechos humanos, incluidos:
  - Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 1975
  - Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)
  - Principios Básicos sobre la Función de los Abogados
  - Directrices sobre la Función de los Fiscales
  - Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)
  - Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
  - Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad
  - Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder
  - Directrices sobre la justicia para los niños víctimas y testigos de delitos
  - Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer
  - Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas
  - Declaración de los Derechos del Niño
  - Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores
- Reglas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de mantenimiento de la paz (Libro azul, especialmente para las situaciones posteriores a conflictos), 1994
- Manual de las Naciones Unidas sobre medidas contra la corrupción para investigadores y fiscales
- Manual contra la corrupción
- Compendio de las Naciones Unidas de instrumentos jurídicos internacionales contra la corrupción (2ª ed., 2005), especialmente útil para las iniciativas regionales
- Informes de los países presentados a las Naciones Unidas

PROYECTOS

- Ley Modelo de Policía
- Código Modelo de Procedimiento Penal
- Código Penal Modelo

SÍRVASE OBSERVAR: *La Ley Modelo de Policía, el Código Modelo de Procedimiento Penal y el Modelo de Código Penal se citan como ejemplos de modelos de códigos que incorporan plenamente las reglas y normas internacionales. En el momento de publicarse el presente Manual, estos modelos se hallaban todavía en las etapas preparatorias. Los evaluadores que deseen citar la Ley Modelo de Policía, el Código Modelo de Procedimiento Penal y el Modelo de Código Penal con exactitud deberían remitirse a los siguientes sitios web para determinar si los Códigos ya han sido editados en su versión definitiva y obtener los textos correspondientes, pues los artículos mencionados o su número pueden haber sido suprimidos, modificados, cambiados de lugar o alterados.*

http://www.usip.org/ruleoflaw/index.html

o http://www.nuigalway.ie/human_rights/Projects/model_codes.html.

Una vez que se hayan publicado los Códigos en su versión definitiva se actualizará la versión electrónica del presente Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.

FUENTES REGIONALES

- Código europeo de ética policial (Consejo de Europa) www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/
- police_and_internal_security/documents/Rec(2001)10_ENG4831-7
- Transparency International (www.transparency.org)
- Trust in Government – Ethics Measures in OECD countries; OCDE 2000
- The Interpol Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services (sin fecha);
- Transparency International Annual Surveys – the Corruption Perception Index;
- Human Rights Watch (www.hrw.org)
- Consejo de Europa (www.coe.int)

Véase también

- Convenio de derecho penal sobre la corrupción de 1998, del Consejo de Europa
- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Convenio sobre la corrupción de los funcionarios públicos, OCDE

SITUACIONES POSTERIORES A UN CONFLICTO

- www.stimson.org/fopo/pdf/UNPOL_Readings_Aug_10_workshop.pdf (Lectura de antecedentes sobre la actividad policial después de un conflicto)

OTRAS FUENTES ÚTILES

- Políticas y reglamentos elaborados por el organismo policial, manuales internos de instrucción
- Peter Villiers (1997) “Better Police Ethics”, Kogan Page
- Rob Adlam y Peter Villiers (2004) “Police a Just, Safe and Tolerant Society: An International Model of Policing”, Waterside Press
- Neyroud, P. y Beckley, A. (2001) “Policing, Ethics and Human Rights”, Willan Publishing

FUENTES NACIONALES

- La Constitución, incluida la declaración de derechos;
- Ley de policía;
- Código de Procedimiento Penal;
- Código Penal;
- Estrategia Nacional de Policía;
- Informes anuales de policía;
- Informes de la inspección de policía o del órgano supervisor;
- Informes de organizaciones no gubernamentales;
- Informes de países donantes.

[1] Antes de que la Police and Criminal Evidence Act (1984) estipulara reglas estrictas sobre el tratamiento y el interrogatorio de sospechosos en Inglaterra y Gales, las condenas se basaban en confesiones y admisiones de culpa en más del 60% de los casos. Posteriormente disminuyó a cifras que oscilaban entre el 40% y el 50%. G Gudjonsson, G (1992), “The Psychology of Interrogations, Confessions and Testimony”, John Wiley & Sons, pág. 81.

ANEXO B. GUÍA O LISTA DE VERIFICACIÓN DEL EVALUADOR

El cuadro siguiente está destinado a ayudar al evaluador a llevar cuenta de los temas tratados, con qué fuentes y con quién.

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
2.1	DATOS ESTADÍSTICOS	• Informes del Ministerio del Interior; • Informes del Ministerio de Justicia; • Sitio web ministerial; • Estadísticas delictivas nacionales y locales; • Informes de ONG; • Análisis regionales y nacionales de las Naciones Unidas.	• Cualquier oficina nacional de estadística.	
2.2	FACTORES DE RIESGO	• Condiciones de empleo del personal policial; • Tribunales laborales que se hayan ocupado de casos policiales; • Audiencias sobre quejas del personal; • www.transparency.org; • Amnesty International.	• Jefe de policía; • Representante de la asociación de personal de policía.	
3.1	MARCO JURÍDICO Y REGLAMENTARIO / GENERALIDADES	• Constitución (Declaración de derechos); • Leyes de policía y otras similares; • Proyecto de Ley Modelo de Policía; • Proyecto de Código Modelo de Procedimiento Penal; • Proyecto de Código Penal Modelo; • Instrucciones ministeriales; • Otras leyes policiales para la comparación; • Sitios web de ministerios.	• Ministro de gobierno responsable de la justicia o del interior o ambas cosas; • Alto funcionario público de un departamento gubernamental encargado de la redacción de textos legislativos o judiciales; • Representante local de grupos independientes de derechos humanos/libertades civiles/ lucha contra la corrupción; • Presidente del órgano supervisor de la policía; • Jefe de policía; • Oficiales de policía de alta graduación y personal; • Fiscales estatales; • Representante de la oficina o comisión de lucha contra la	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
			corrupción; • Abogados defensores locales.	
3.2	PODERES POLICIALES	• Códigos de conducta; • Códigos de procedimiento penal; • Condiciones de participación del personal de mantenimiento de la paz; • Casos en que se ha demandado a la policía por uso de fuerza excesiva; • www.interpol.org.	• Jefe de policía y agentes en general; • Cuartel general de una Fuerza de mantenimiento de la paz.	
3.3	CÓDIGO DE CONDUCTA POLICIAL	• Códigos de conducta; • Registro de regalos.	• Agentes de policía; • Fiscales; • Comités independientes de supervisión.	
3.4	VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN	• Plan o estrategia nacional de policía; • Estrategia de lucha contra la corrupción • Comisión de lucha contra la corrupción; • Normas mundiales de la Interpol para combatir la corrupción en las fuerzas policiales; • Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	• Miembro de cualquier comisión de lucha contra la corrupción.	
4.1	MANTENIMIENTO DE LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL GENERALIDADES	• Ministerios del interior y justicia; • Cualquier estrategia sobre la integridad y la corrupción de la policía; • Manual normativo para la policía; • Informes internos de inspección de la policía; • Informes anuales del desempeño de la policía; • Informes de inspecciones realizadas por organismos externos; • Cualquier informe de órganos encargados de atender las quejas contra la policía.	• Ministro de gobierno responsable de la policía; • Altos funcionarios públicos; • Jefe de policía; • Altos funcionarios policiales; • Comisario de policía local; • Agentes de policía; • Grupos independientes de derechos humanos/libertades civiles/ lucha contra la corrupción.	
4.1.1	SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN	• Actas o minutas de cualquier comité parlamentario de supervisión; • Informes de inspección del órgano de	• Miembros de cualquier órgano de inspección; • Miembros del parlamento;	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
		supervisión o inspección de la policía.	• Representantes de la junta ejecutiva policial o de un comité de supervisión.	
4.1.2	ADQUISICIONES	• Informes o estados financieros; • Directrices financieras; • Normas para la licitación y adquisición de bienes.	• Jefe de policía; • Comisarios locales; • Director administrativo encargado de las adquisiciones o contralor financiero.	
4.2	RECURSOS HUMANOS	• Reglamento del personal; • Minutas de las reuniones de la asociación de personal.	• Jefe de policía; • Director de recursos humanos; • Representante de la asociación de personal de policía.	
4.2.1	CONTRATACIÓN	• Descripciones de funciones; • Documentación sobre los procedimientos de selección; • Cualquier planilla de puntuación de un grupo de selección.	• Director de recursos humanos; • Personal policial en general.	
4.2.2	PROMOCIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA	• Documentos normativos; • Planes de promoción de las perspectivas de carrera.	• Director de recursos humanos.	
4.2.3	INSTRUCCIÓN	• Manuales y materiales de instrucción; • Visita a la Academia de Policía.	• Director de recursos humanos; • Director del departamento de instrucción policial; • Director de la Academia de Policía; • Instructores; • Estudiantes y candidatos recién contratados en la fuerza policial.	
5.1	PERSONAL DIRECTIVO	• Políticas, mensajes o artículos escritos por altos funcionarios.	• Jefe de policía; • Altos funcionarios; • Supervisores.	

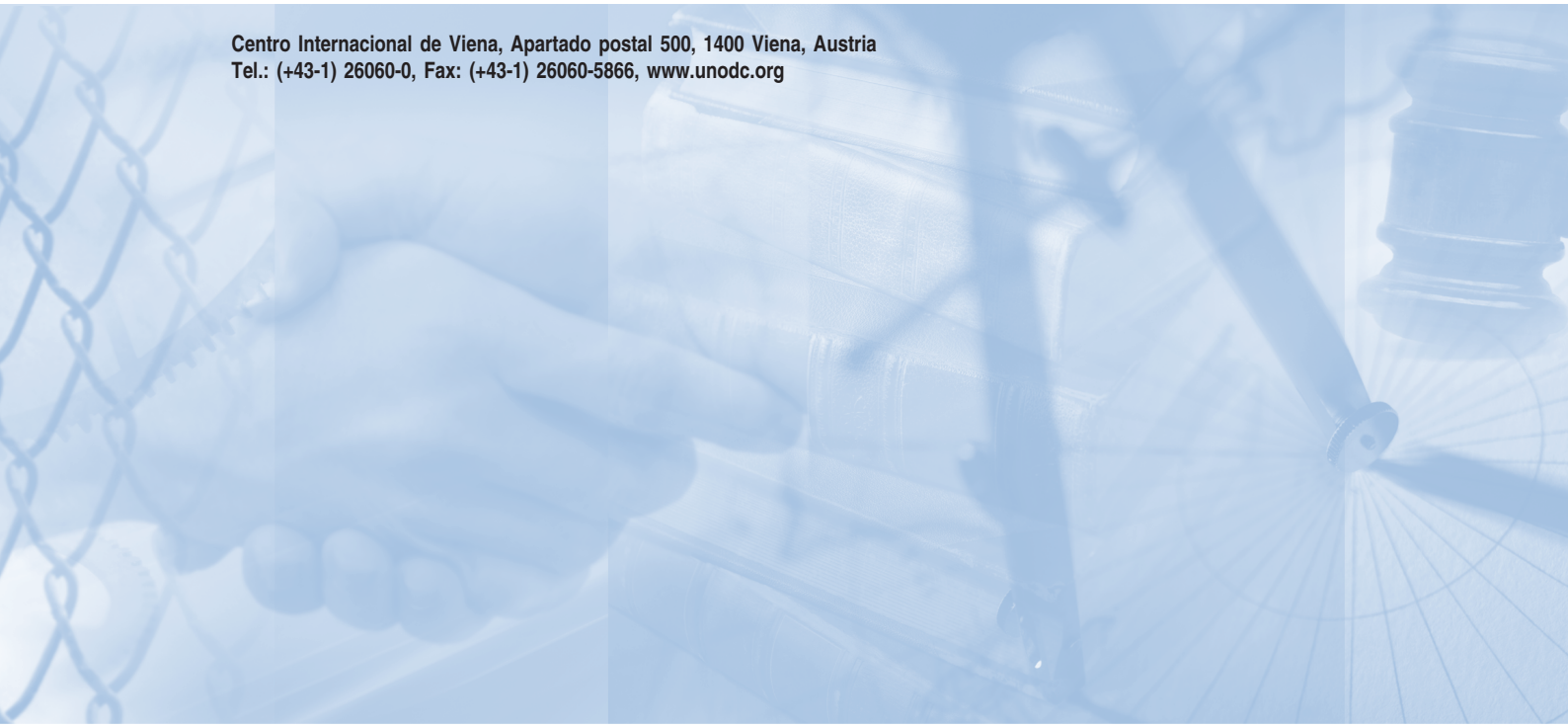
	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
5.2	SEGUIMIENTO DE LAS QUEJAS Y FALTA DE CONDUCTA DE LA POLICÍA	• Expedientes de las quejas presentadas; • Informes de inspección o evaluación de la integridad.	• Supervisor de un organismo independiente de lucha contra la corrupción; • Jefe de la sección de quejas contra la policía y de normas disciplinarias y profesionales; • Investigador de las quejas contra la policía; • Abogados defensores; • Dirigentes comunitarios y grupos de vigilancia; • Investigador de las quejas contra la policía;	
5.3	ABUSO FÍSICO	• Registros de detenciones; • Informes médicos de los detenidos; • Expedientes de quejas; • Denuncias hechas contra la policía; • Informes de los medios de difusión.	• Comisario de policía local; • Cualquier médico que preste servicios en las comisarías; • Jefe de quejas; • Funcionario local encargado de recibir y registrar las quejas; • Grupo de vigilancia local o dirigentes comunitarios; • Periodistas.	
5.4	TRATO DE LOS DETENIDOS	• Visita al centro de detenidos; • Manuales de directrices sobre los detenidos; • Registros de detención; • Informes de cualquier comité independiente que haya visitado las celdas.	• Alcaide o carcelero; • Detenidos; • Abogados defensores locales.	
5.5	PRUEBA	• Códigos de procedimiento penal; • Manuales y directrices de capacitación sobre el tratamiento de la prueba; • Registros de las causas “fracasadas”; • Notas tomadas por la policía sobre incidentes o sus cuadernos de apuntes.	• Supervisor de los cuadernos de apuntes policiales; • Fiscales.	
5.6	BIENES	• Visita a la oficina segura de depósito; • Políticas y procedimientos sobre la	• Personal local encargado de la oficina segura para el depósito de	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
		gestión de los bienes; • Inventarios de los objetos reunidos en las operaciones de registro e incautación; • Documentación de las entradas y del acceso a la oficina segura de depósito de bienes; • Procedimientos sobre la destrucción de artículos prohibidos; • Registro de bienes perdidos y devueltos; • Existencias de bolsas para los elementos de prueba o artículos similares; • Listas de bienes y sistema de archivo.	bienes.	
5.7	INFORMANTES	• Manual, políticas o directrices para la colaboración con informantes; • Informes sobre la información obtenida; • Procedimientos de pago al informante.	• Funcionario encargado de la coordinación de los informantes; • Investigador; • Fiscales; • Persona encargada de la auditoría de los pagos a los informantes.	
5.8	CONDUCTA DELICTIVA	• Casos en que se ha procesado a personal policial; • Expedientes de quejas; • Copias de declaraciones sobre la situación financiera; • Registros de polígrafo; • Informes de los medios de difusión.	• Jefe de policía; • Comisario de policía local; • Fiscal; • Investigadores de quejas contra la policía; • Representante de la asociación de personal de policía; • Operadores de polígrafos.	
5.9	REVELACIÓN NO AUTORIZADA DE INFORMACIÓN	• Directrices sobre la seguridad de la información; • Documentación del acceso a datos confidenciales; • Seguridad de las terminales de computadora.	• Oficial jefe de información policial; • Oficiales encargados de la seguridad de la información; • Personal de policía.	
5.10	EXTORSIÓN	• Política sobre la aceptación de beneficios de la comunidad; • Informes de los medios de difusión.	• Empresarios de la comunidad local.	
6.1	COLABORACIÓN	• Protocolos o instrucciones escritos relativos a la colaboración entre	• Comisario de policía local; • Supervisores de comisarías;	

	TEMA	FUENTES	CONTACTOS	TERMINADO
		organismos; • Plan de policía local; • Notas (o minutas) de reuniones celebradas entre la policía y los comités consultivos locales u otros miembros del público; • Organizaciones internacionales y regionales; • Notas (o minutas) de reuniones con otros organismos “públicos” como los servicios sanitarios, de bienestar y de bomberos; • Reuniones consultivas u oficiosas con representantes de la comunidad local; • Folletos y materiales publicitarios; • Informes de los medios de difusión locales; • Visitas sobre el terreno; • Información anónima proporcionada mediante la línea de comunicación directa con la policía; • Informes de los medios de difusión.	• Patrulleros, incluidos los agentes “comunitarios” (en caso de que existan); • Representantes de grupos consultivos; • Representantes del concejo municipal u otras autoridades municipales (el alcalde, por ejemplo); • Representantes de la comunidad local (por ejemplo, la Cámara de Comercio); • Miembros del público; • Representantes locales de otras iniciativas internacionales (en particular, oficiales de enlace de organismos extranjeros encargados de hacer cumplir la ley); • Editores de periódicos locales, periodistas o representantes de los medios de difusión.	
6.2	COORDINACIÓN DE LOS DONANTES	• Sitios web en Internet; • Documentos de programas y proyectos; • Especificaciones de los proyectos; • Folletos y materiales publicitarios; • Memorandos de Entendimiento con la comunidad internacional, organizaciones o países donantes (por ejemplo, Naciones Unidas, Unión Europea, ASEAN, Interpol, etc.).	• Representantes de organizaciones internacionales o regionales pertinentes que trabajan en el país; • Embajadas o ministerios encargados de la actividad de donantes; • Directores de programas y proyectos de iniciativas internacionales; • Representante local de las Naciones Unidas; • Representantes locales de otras organizaciones internacionales o regionales; • Embajadas (especialmente los funcionarios policiales de enlace extranjeros).	

UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Centro Internacional de Viena, Apartado postal 500, 1400 Viena, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org



Publicación de las Naciones Unidas
Impreso en Austria

V.10-53570—Julio de 2010