



Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.

Diagnóstico de la supervisión civil de la policía en México y elaboración de una propuesta para la puesta en marcha de un Auditor Civil para la policía mexicana.

SEPTIEMBRE 2018

Contenido

I.- Introducción.....	3
II.- Justificación de la realización de la investigación	4
III. Objetivos de la investigación	8
V.- Problemática abordada y propuesta de solución	10
VI.- Marco teórico y conceptual de referencia	11
VII.- Formulación de hipótesis	26
VIII.- Pruebas empíricas y cualitativas	26
IX.- Conclusiones	38
X. Bibliografía	60

I.- Introducción

En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales han realizado diversos diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos en México, destacando el papel de las instituciones de seguridad como principales perpetradoras y responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas. Destacan, entre otras debilidades institucionales, la impunidad, la corrupción y la falta de rendición de cuentas. Las instituciones carecen de mecanismos efectivos de supervisión y control que disminuyan los niveles de discrecionalidad y aseguren un buen comportamiento o las consecuencias de una mala conducta. El anterior contexto es el que inspira a la realización de este estudio, con el fin de buscar alternativas para contribuir a la disminución de actos ilegales y conductas indebidas, mediante el fortalecimiento de los sistemas de supervisión y control de dichas instancias.

En primer lugar, se hace una exposición del problema que se está abordando, seguida de un amplio recorrido teórico y conceptual sobre la rendición de cuentas o “accountability”, la rendición de cuentas policial y los mecanismos de supervisión tanto internos como externos de estas instituciones. A continuación, se presenta una revisión exhaustiva de los casos de éxito o mejores prácticas de los distintos modelos de supervisión tanto internos como externos, nacionales e internacionales, y sus características.

Por último, se formula la propuesta de la creación y puesta en marcha de un mecanismo de supervisión externa en la figura de un auditor civil para la policía y los requerimientos mínimos necesarios para su instauración: consideraciones básicas para su diseño, anotaciones relevantes sobre sus mandatos y objetivos, desafíos para su implementación, apuntes sobre la evaluación de su desempeño, perfiles idóneos, fases de implementación y actividades, así como las lecciones aprendidas de la experiencia internacional.

Se espera que este texto aporte al entendimiento de las implicaciones, límites y alcances asociados a la supervisión externa de la policía y que, a partir de ello, se fortalezcan los incentivos necesarios para implementar los mecanismos encargados de llevarla a cabo.

II.- Justificación de la realización de la investigación

Las violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad en México han sido ampliamente documentadas por diversas organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales y por organismos internacionales como Amnistía Internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Human Rights Watch (HRW), entre otras. Esta última, en su informe anual 2018, en el capítulo de México, destaca que integrantes de las fuerzas de seguridad del país han estado implicados en violaciones graves a derechos humanos, como abuso de autoridad, indebido uso de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y tratos crueles e inhumanos. (HRW: 2018)

Por su parte, la CIDH presentó su informe en el que se documentan no sólo las violaciones mencionadas anteriormente, sino también la inseguridad que enfrentan defensores y periodistas, así como poblaciones en situación de vulnerabilidad como personas migrantes, mujeres, niñas y niños, decretando una "crisis de graves violaciones a derechos humanos" en México, afirmación negada en su momento por el gobierno mexicano. (CIDH: 2015)

Aunado a esto, encontramos instituciones permeadas por la corrupción y la impunidad y con una debilidad institucional que propicia la continuidad de las violaciones a derechos humanos y de conductas ilegales. Muchas de estas

instituciones carecen de una normativa clara, no cuentan con protocolos ni manuales, ni con sistemas disciplinarios adecuados. Es decir, sus mecanismos de supervisión y control internos y externos son muy débiles o, en la mayoría de los casos, inexistentes. Los controles efectivos en las policías abonan a que las instituciones sean más efectivas y eficientes en su labor, ya que permiten corregir faltas y desincentivan a los agentes mediante la posibilidad de sanciones, a que incurran en actos contrarios a las normas. Los controles también facilitan reconocer las necesidades de capacitación, así como detectar las políticas y procesos deficientes para proponer medidas correctivas. Es una pieza clave en la prevención dentro de la policía y en la mejora constante de la institución.

Por ello, la policía requiere controles internos, entendidos estos como pertenecientes a la misma institución o bien al aparato de gobierno, y externos, los cuales recaen en la ciudadanía. Estos controles permiten evitar abusos y asegurarse que los miembros policiales desempeñan su labor conforme a lo que se espera. Los controles permiten que se sancionen las faltas, haciendo que con ello la institución sea responsiva hacia la sociedad. Asimismo, abona al mantenimiento de la entereza de la institución.

Un resultado derivado del correcto funcionamiento de los controles debe ser la generación de confianza de la ciudadanía hacia la policía. Por ello, es importante que los controles internos y externos se complementen, pues se fortalece la legitimidad con la participación ciudadana.

Desde hace poco más de dos décadas, principalmente en los países anglosajones, el concepto *accountability* comenzó a ser utilizado por defensores de los derechos humanos para denominar una estrategia que buscaba que la policía rindiera cuentas a instancias externas y a la ciudadanía en general. Más recientemente, la literatura especializada ha hablado de *accountability* policial para referirse a todo un sistema de gestión de las policías basado en principios

democráticos que incluyen instancias de control interno y externo ante las cuales los organismos policiales son responsables.

El que, como cualquier otra institución pública, la policía rinda cuentas es un principio fundamental en una sociedad democrática. No obstante, en el caso de las instituciones policiales este principio cobra todavía mayor relevancia si se considera la facultad que tienen para ejercer el uso de la fuerza y la necesidad que de ello surge de que mantengan un equilibrio entre sus poderes y sus responsabilidades. Ésta es una de las principales razones por las cuales en los últimos años, activistas de los derechos y las libertades civiles han exigido mecanismos externos para examinar quejas a las policías, afirmando que estos serían más eficaces que los procedimientos de revisión interna policial. La idea que subyace detrás de este argumento es la necesidad de acotar los espacios de discrecionalidad en las prácticas policiales, tanto en las acciones como en la toma de decisiones.

En los últimos tiempos, las administraciones públicas y las propias instituciones policiales han hecho importantes esfuerzos por fortalecer la confiabilidad de sus miembros y mejorar la efectividad de su desempeño. No obstante, ni la decisión política detrás de esos procesos ni la gran cantidad de recursos asociados a estas acciones han producido cambios cualitativos profundos y sostenidos en las policías. Una de las razones detrás de esto radica en que las herramientas instauradas para optimizar la conducta policial se han enfocado en supervisar, controlar y sancionar los comportamientos individuales, dejando de lado la revisión de los fundamentos y prácticas institucionales que enmarcan y generan incentivos para el desarrollo de dichas conductas individuales.

El concepto de supervisión externa, surgido desde una óptica de cambios estructurales e institucionales, busca subsanar estos vacíos a través de mecanismos especializados en la evaluación constructiva de resultados, procesos y sistemas de trabajo de la policía. No son mecanismos que han venido a suplir o

demeritar lo que se hace desde el interior; por el contrario, vienen a complementar la labor que los distintos controles internos (órganos de control, visitadurías internas, comisiones disciplinarias, consejos de honor y justicia, etc.) realizan a favor de la integridad en las instituciones.

En general, hay consenso entre los especialistas en que las estrategias focalizadas en una sola fuente o instancia, rara vez obtienen los resultados deseados (de transformación institucional). Por el contrario, se reconoce que la policía debe ser tanto sujeto como objeto de supervisión, por lo que la evaluación interna y la reforma de valores, sistemas, tácticas y modos de proceder deben complementarse con sistemas de vigilancia externa. No obstante, se reconoce también que, independientemente de la existencia de mecanismos externos de supervisión o rendición de cuentas, la policía tiene la responsabilidad primordial e irrenunciable de cuidar la integridad en el despliegue de sus fuerzas y, en consecuencia, de llevar a cabo investigaciones internas que ayuden a conservar la integridad y el buen desempeño de sus agentes. Por ello, se reafirma que la existencia de mecanismos de control externo no sustituye la responsabilidad de la policía de autorregularse, sino que la complementa y la fortalece. Desde esta perspectiva, la redundancia asociada a generar controles sobre controles es una práctica considerada no sólo positiva, sino necesaria.

En México, dado el contexto social que prevalece, se requiere retomar las experiencias internacionales para lograr, no sólo la modernización que el sector seguridad requiere, sino además para desarrollar mecanismos innovadores de control interno y externo que fortalezcan y pongan en el centro de su actuar la reconstrucción de la relación entre la institución y la sociedad.

Por todo lo anterior, resulta indispensable llevar a cabo una revisión y análisis exhaustivos de los mecanismos internos y externos de control, nacionales e internacionales, rescatar las mejores prácticas al respecto y elaborar propuestas para la atención de la problemática.

III. Objetivos de la investigación

Objetivo general

Contribuir a la reducción de la corrupción e impunidad en las instituciones de seguridad, mediante la creación de mecanismos externos de control, en la figura de un Auditor Civil de la policía.

Objetivos específicos

- a) Analizar los mecanismos de control interno de la policía en nuestro país.
- b) Hacer una revisión exhaustiva de las experiencias nacionales e internacionales con respecto a mecanismos de control externo de las fuerzas de seguridad.
- c) Construir una propuesta de auditor externo de la policía adecuada a las necesidades específicas de nuestro país.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

La policía es la institución social considerada una de las formas más antiguas de protección social y el principal modo de expresión de la autoridad, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, es decir, responsable de velar por la seguridad ciudadana –ante todo mediante la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas- y el goce de los derechos consagrados. (Moloeznik, 2010). Asimismo, es una institución que cuenta con amplios poderes y está facultada para emplear medidas coercitivas como el uso de la fuerza, el arresto y el uso de armas de fuego, acciones que pueden tener consecuencias letales. La naturaleza del trabajo policial es intrusiva, por eso es normal que se presenten tensiones con los ciudadanos, incluso cuando el desempeño de los policías sea impecable. Sin

embargo, no se puede ignorar que pueden surgir malas prácticas y excesos por parte de la autoridad.

La policía en México se encuentra inmersa, posiblemente, en la peor crisis de legitimidad y confianza en su historia. De acuerdo con datos de la ENVIPE 2015, casi 7 de cada 10 personas piensan que la policía municipal es corrupta y únicamente el 36 % de los encuestados dice que le inspira “mucho o alguna” confianza (ENVIPE, 2015). El problema de la poca legitimidad de la policía es mucho más complejo que sólo su capacidad de respuesta para combatir el crimen, o la posibilidad de contar con un numeroso estado de fuerza. Se trata más de un problema de capacidad técnica e institucional.

A este respecto, la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) sostiene que, en países como el nuestro, donde existe un alto nivel de fracaso en la integridad de la policía, se pueden distinguir atributos e indicadores que resultan coincidentes con la situación de las instituciones policiales en México, como los siguientes (2006: 5):

- “Una cultura de la impunidad policial.
- Tolerancia institucional (y expectativa incluso) a la práctica del soborno.
- Falta de procedimientos claros en la actuación policial en el terreno.
- Carencia o débiles mecanismos de supervisión interna.
- Serias percepciones negativas de la sociedad en torno de la honestidad policial.
- Inercia organizacional en la imposición (y no como práctica asimilada) para hacer cumplir las reglas, y
- Una remuneración inadecuada de los policías”.

Aunado a esto, la gestión interna de la información sobre abusos policiales, presenta situaciones que dificultan el registro, clasificación, investigación y sanción de las faltas, como las descritas a continuación (Urueña, 2001):

- Existe una multiplicidad de criterios para registrar y catalogar las faltas. Debido a la amplia gama de posibles conductas irregulares, no hay criterios uniformes ni dominio o conocimiento de los mismos por parte del personal.
- Mala clasificación. La amplitud y el número de situaciones a abordar llevan a los agentes a cargo a crear grupos de situaciones similares o categorías que son tratadas como iguales para efectos de investigación o sanción, promoviendo un tratamiento impreciso y a veces injusto.
- Falta de control sobre quienes realizan las investigaciones, que se traduce en la selección de un gran número de casos para que tengan una salida rápida, que a su vez puede ocasionar una cifra negra sobre conductas indebidas que resulta muy difícil de calcular.
- Falta de investigación oportuna. A veces, el seguimiento y el proceso de investigación de los casos son muy lentos y generan prácticas de ocultamiento o complicidad del sistema.

En resumen, la problemática abordada será, específicamente, la falta o deficiencia de los controles internos y externos de la policía, que ocasiona la repetición de violaciones a derechos humanos por parte de la policía, la impunidad, la corrupción y la falta de confianza de la ciudadanía hacia estas instituciones.

V.- Problemática abordada y propuesta de solución

La **problemática abordada** en este trabajo es la impunidad y corrupción en la policía, ocasionadas por la debilidad o carencia de mecanismos de control y supervisión internos y externos.

La **propuesta de solución** es el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión externa, mediante la puesta en marcha de un Auditor Civil de la policía en México.

VI.- Marco teórico y conceptual de referencia

Breve apunte sobre algunos elementos clave de las culturas policiales

Desde una perspectiva jurídico-política, las policías son instituciones; no obstante, vistas desde un ángulo psicosocial, también son organizaciones (Tudela 2010). Esta distinción es sumamente relevante si se considera que en las ciencias sociales, cuando se trata de comprender instituciones y organizaciones, la cultura es una variable independiente fundamental. En términos prácticos, como forma de pensar y de actuar, ésta es entendida como una interacción social creativa asociada a racionalidades particulares que emergen de la relación de grupos con su propio entorno.

En virtud de lo anterior, varios especialistas del mundo policial aluden a que el conocimiento de la cultura social es clave para entender a las policías. Con ello, afirman que hay una estrecha vinculación e interdependencia entre lo que la policía hace, piensa, percibe y cree. Tudela (2010), por ejemplo, alega que estudiar y centrarse en la cultura policial es un paso decisivo y estratégicamente relevante ya que ésta representa el núcleo profundo que hace tangible la organización policial, pues funciona como un filtro en diversos planos de las relaciones “Policía-Estado” y “Policía-Sociedad”. Desde la década de los sesenta, Skolnick enunciaba ya lo que denominaría después como claves de la cultura policial contemporánea, las cuáles se conformarían como un conjunto de actitudes policiales universales (1966), las cuales son:

- La suspicacia y desconfianza en relación a los no-policías
- La solidaridad interna

- El aislamiento personal
- El conservadurismo
- El racismo
- El machismo

Sin embargo, Tudela (2010) va más allá y afirma que las policías son verdaderos “archipiélagos culturales” y es por ello que, con mayor o menor énfasis (y variaciones en algunos casos), se habla de subculturas policiales que anidan en las organizaciones, dando vitalidad a sus grupos internos y que reproducen sus hábitos compuestos de categorizaciones y representaciones particulares. De esta forma, se pueden reconocer diversas clasificaciones y tipos del ser policía: el policía vs el paisano (civil); lo militar (tradición castrense) vs lo civil; la separación entre la calle vs lo administrativo-oficina; el uniformado vs el no uniformado; la obediencia vs la autonomía; la discrecionalidad vs el seguimiento de la norma.

Por su parte, Paoline (2004) advierte que las personalidades policiales se pueden diferenciar según su disposición a ciertos elementos propios de su campo laboral o de desempeño por:

- La inclinación o distancia frente al ciudadano
- La tolerancia o resistencia a la supervisión
- El apego o desapego de las directrices de actuación
- Su actitud hacia la aplicación de la ley
- Su disposición al mantenimiento del orden
- La visión sobre el trabajo policial orientado a la comunidad
- El uso de la fuerza o la selectividad o discriminación en el ejercicio de la función policial.

Todo lo anterior es sumamente importante si se considera que una consecuencia práctica de estas subculturas policiales puede desembocar en la fortaleza o debilidad de un ethos laboral proclive a la aplicación o no de políticas de seguridad

pública y ciudadana; a las estrategias de coproducción de la seguridad (orientación a la comunidad) y, desde luego, a la aceptación o resistencia para aceptar mecanismos de control interno y externo de su actuación. En términos generales, la cultura policial y sus derivados (subculturas policiales) representan la apertura o la restricción hacia el patio central de las instituciones policiales.

Los contornos del mandato policial se constituyen de manera sensible en el espacio de interacciones entre la sociedad y su gobierno, buscando dar cuenta de la pluralidad de convicciones, intereses y opiniones. De Oliveira (2007: 48) argumenta que: "...éstas reflejan un proceso continuado de aproximaciones, un ir y venir que se presenta en la forma de prioridades políticas; expedientes legales y normativos; directrices organizacionales y administrativas; doctrinas o métodos de acción; demandas locales, comunales y minoritarias; y clamores, vivencias y proposiciones nacidas de la experiencia ante las circunstancias de la vida real".

Asimismo, en todas las sociedades, así como en sus instituciones, subsisten en menor o mayor medida ciertos grados de corrupción, opacidad y abuso de poder que vulneran los marcos democráticos de convivencia. Las instituciones policiales y de seguridad no han sido ajenas a ello. De hecho, Varenik (2005: 19) afirma que "a lo largo de la historia contemporánea, la policía ha sido 'la cara' más fácilmente identificable de regímenes abusivos a la vez que, por la naturaleza misma de su interacción con la ciudadanía, suele ser de las instituciones que más quejas suscita, incluso dentro de sistemas relativamente democráticos".

Accountability o rendición de cuentas

El concepto de fondo que ha permitido moldear los mecanismos de control o supervisión policial (tanto internos como externos) es el de accountability, término anglosajón que se refiere a la 'responsabilización', transparencia y rendición de cuentas a las que deben estar sujetos los funcionarios y/o agentes que ejercen un poder a partir de la autoridad que les fue conferida. No obstante, la concepción

detrás de este término va más allá del mero señalamiento y consecuente castigo de conductas indebidas a nivel individual. Como lo explica Varenik, la concepción de accountability “trasciende las connotaciones equivocadas y limitadas basadas en la idea de que se trata de castigar a los maleantes dentro de la policía y se convierte en la inspiración para el desarrollo de mecanismos a través de los cuales la policía se torna una institución de aprendizaje a la vez que obtiene, por un lado, recursos y, por el otro, el respeto y la confianza del público” (2005: 30).

Para Jacqueline de Oliveira (2007: 26), ser accountable se resume a “ser responsable por la obligación de atender las exigencias intrínsecas de cualquier mandato”. En tal sentido, accountability, de acuerdo con ella, es la consecuencia de ser accountable; es decir, el proceso que resulta de las responsabilidades a quien se volvió ‘responsable’ por la aceptación de los poderes delegados de un mandato.

Una acepción más amplia de accountability la apuntan López Portillo y Frühling cuando afirman que se trata de un concepto que “hace referencia a la posibilidad de detectar, investigar, fiscalizar, medir y juzgar una conducta, sea buena o mala, e imponer las consecuencias pertinentes para que cada elemento y la institución como tal, asimile en la práctica las lecciones de su experiencia”. En este mismo sentido, indican que “en parte, pero sólo en parte, se trata de un mecanismo disciplinario y de premios”, pero que “también implica sistemas adecuados de manejo de información, de gerencia y de comunicación para que las políticas, la formación, el mandato y los valores de la institución, sean asimilados en la práctica por cada oficial” (2008: 28). Desde esta perspectiva, la accountability permite instrumentar las responsabilidades identificadas por determinadas elecciones, resultados y consecuencias en el uso de los poderes delegados, a la luz de determinado fin.

En ese mismo sentido, Varenik (2005: 25-26) acentúa que: “Accountability es el mecanismo o, más bien, el principio operativo detrás de una serie de mecanismos

para la regularización del ejercicio de la discrecionalidad y para limitar el mal desempeño, la ilegalidad y la falta de desempeño”. Según este mismo autor, puede conformarse por “...sistemas administrativos modernos que, desde una mirada interna, permiten que la jerarquía policial esté al tanto de lo que hacen los agentes, de los resultados y de en dónde es necesario realizar cambios, sin lo cual sería difícil de comprobar un determinado impacto llegado el momento de presentar un caso convincente para procurar el apoyo público, el incremento de presupuestos, etc.”

Lo que es o debe ser accountability o responsabilidad policial en la práctica tiene un fuerte componente contextual pues expresa procesos particulares, realidades y articulaciones locales. Consecuentemente, la rendición de cuentas policial recibe diversas terminologías más específicas o con una ambición más universal según características culturales, acuerdos políticos, compromisos institucionales, vivencias corporativas, prescripciones o modelos de cambio. Al final, refleja la necesidad de modificaciones estructurales y de respuestas pragmáticas a demandas o presiones públicas ante resistencias o adhesiones institucionales.

No obstante, en el proceso de accountability policial, la UNODC (2011), reconoce un "conglomerado de procesos" en el que diferentes actores comparten ciertos grados de responsabilidad, garantizada a través de lineamientos y mecanismos internos efectivos de mando. Ello incluye el sistema de información y el régimen disciplinario interno. La rendición de cuentas al Estado puede dividirse pues entre las tres ramas de Gobierno:

- **El Ejecutivo.** La policía es responsable ante el ministerio de gobierno correspondiente, generalmente el Ministerio del Interior (o Secretaría de Gobierno, en el caso mexicano) y ante figuras de supervisión externa (en caso de que existan) sobre resultados y asignación de recursos.
- **El Judicial.** La policía tiene que rendir cuentas a la ley y a los jueces y fiscales (esto es también conocido como responsabilidad legal).

- **El Legislativo.** La policía es responsable ante la ciudadanía a través de sus representantes en el Parlamento y el Ayuntamiento (también llamado democrático o responsabilidad política) y a través de mecanismos específicos de investigación (como las comisiones independientes) y/o atención a quejas ciudadanas.

Por su parte, David Bayley (1985) precisa una diferencia entre los mecanismos diseñados de modo explícito para el control de las actividades de la policía y aquellos que pueden ser utilizados para mejorar el control. Los controles externos-explícitos incluyen consejos policiales de vigilancia, oficiales ministeriales encargados de supervisar a la policía así como consejos para la evaluación de quejas o vigilancias policiales. Los medios de control inclusivo comprenden: el cuerpo legislativo, otros funcionarios públicos elegidos por voto, partidos políticos, medios de comunicación y vigilantes de los derechos humanos.

Ahora bien, la UNODC (2011: 12) también identifica al menos tres tipos de rendición externa fuera de la estructura estatal:

- a) “Rendición pública de cuentas. Es un mecanismo mediante el cual la policía rinde cuentas al ciudadano ya sea directa o indirectamente, incluyendo foros o espacios de policía de proximidad social-comunitaria, consejos ciudadanos de seguridad y medios de comunicación.
- b) La rendición de cuentas independiente. Se refiere a la ejercida ante cualquier mecanismo que no representa una entidad estatal, pero que tiene un mandato público y cuya principal preocupación es la calidad y no-arbitrariedad de la policía, como las comisiones de derechos humanos nacionales o defensorías del pueblo, los cuerpos de gestión de quejas independientes de la policía (esto es también conocido como supervisión externa).
- c) La rendición de cuentas ante la comunidad internacional. Se refiere al escrutinio internacional al cual la policía puede ser sometida, por ejemplo, ante los tratados internacionales de Derechos Humanos; ante los organismos regionales e

internacionales sobre democracia y derechos humanos, así como ante hojas de ruta de pacificación o acuerdos de paz que impliquen el tránsito de lo militar a lo civil, en los cuerpos policiales”.

Mecanismos internos de control o supervisión policial

En general, se reconoce que los mecanismos internos de rendición de cuentas policial son a menudo limitados en alcance y tienden a concentrarse sólo en medidas reactivas (el castigo) en contraposición con medidas proactivas (preventivas) y de alerta temprana. Adicionalmente, tienen un enfoque centrado en comportamientos individuales y no en procesos y prácticas institucionales. No obstante, se reconoce también que, independientemente de la existencia de mecanismos externos de supervisión o rendición de cuentas, la policía tiene la responsabilidad primordial e irrenunciable de cuidar la integridad en el despliegue de sus fuerzas y en consecuencia de llevar a cabo investigaciones internas que ayuden a conservar la integridad y el buen desempeño de sus agentes. Desde esta perspectiva, la existencia de mecanismos de control externo no sustituye la responsabilidad de la policía de autorregularse, sino que la complementa y la fortalece.

En palabras de Ernesto López Portillo (2012) “La mejor unidad de asuntos internos, el más férreo control judicial, las mejores leyes y entidades de protección a derechos humanos, el más expedito sistema disciplinario, el mejor sistema de evaluación del desempeño... Ninguno de los frentes de control interno funciona sin acompañarse de los demás. El diseño debe asegurar que haya controles sobre los controles. Algunos le llaman redundancia y es aceptada como una buena práctica para la Policía en democracia”.

Es por esto que el manual de rendición de cuentas policial de la ONU incluye como elementos clave, entre otros, la operación de sistemas de monitoreo de las acciones y operativos policiales desde el mando policial y desde órganos externos:

la existencia de procedimientos de quejas para interponerlas ante la policía y ante entidades externas; la regulación de procedimientos y políticas justas y efectivas para investigar las malas conductas y una entidad independiente que supervise dichos procedimientos. “La complementariedad de controles internos y externos pertenece a la más avanzada generación, en la teoría y la práctica de la reforma policial” (López Portillo, 2012).

El control interno de las instituciones policiales constituye uno de los ejes fundamentales en un proceso de reforma policial. Para Robert Varenik (2005), hay cuatro razones que justifican la necesidad de desarrollar y mantener una capacidad efectiva de investigación interna de la mala conducta y la disciplina:

- a) El control de la mala conducta interna
- b) La legitimidad
- c) El control del delito
- d) Los derechos de los miembros de la policía

Un sistema de control interno debe consolidarse como un medio para el logro de los objetivos de la organización (Tudela, 2011), por lo tanto, se conforma como un mecanismo integral de supervisión de la función policial y de investigación sobre desviaciones de la conducta adecuada, pero también como un sistema de detección temprana y prevención de riesgos.

Una “conducta indebida” se refiere a la transgresión del comportamiento normalmente esperado o “buen desempeño” de la policía, e incluye desde la calidad de la atención prestada a la población hasta las prácticas delictivas comunes, pasando por el abuso de la fuerza, abuso de autoridad, hasta las faltas disciplinarias previstas en los reglamentos internos de las agencias policiales (Cano, 2003). En general, se reconoce que los mecanismos internos de rendición de cuentas policial son a menudo limitados en alcance y tienden a concentrarse sólo en medidas reactivas (castigos) en contraposición a medidas proactivas

(preventivas) y de alerta temprana. Asimismo, tienen un enfoque centrado en comportamientos individuales y no en procesos y prácticas institucionales como es el enfoque de los mecanismos externos de supervisión. Es con la complementariedad entre mecanismos internos y externos que el principio de 'transparencia y rendición de cuentas' (accountability) se fortalece y puede materializarse genuinamente en el mejor impulso para el buen desempeño policial y la confianza ciudadana.

Mecanismos externos de control o supervisión policial

La experiencia internacional ha identificado a los mecanismos externos de supervisión como una alternativa altamente positiva dentro de un esquema de pesos y contrapesos destinada a fortalecer la buena actuación policial desde el ámbito de la mejora institucional.

La existencia de un mecanismo de control externo no sustituye la responsabilidad de las instituciones policiales de vigilar su buen desempeño sino que la fortalece. No son instancias que propongan suplir o demeritar lo que ya se hace desde el interior; por el contrario, complementan la labor que los distintos controles institucionales realizan a favor de la integridad de la policía.

Los mecanismos de supervisión externa de la policía, son figuras de control externo a través de las cuales se operacionaliza el concepto de accountability policial. Son instrumentos técnicos especializados que aportan a la identificación y corrección de fallas operativas, institucionales y sistémicas en las instituciones policiales y de seguridad en su conjunto así como a la detección de buenas prácticas que deben ser reconocidas y replicadas.

En la perspectiva de contribución al fortalecimiento de las condiciones para la mejora del desempeño policial, los mecanismos de supervisión externa normalmente se focalizan en la mejora institucional a partir de:

1. Supervisar procesos de queja (tanto de ciudadanos como de policías).
2. Documentar, analizar e interpretar patrones de abuso o violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones policiales y sus integrantes.
3. Detectar necesidades de carácter técnico, estructural o de gestión en las instituciones policiales.
4. Evaluar prácticas y desempeño policial.
5. Emitir informes y recomendaciones para fortalecer y mejorar la práctica policial.
6. Participar en la construcción de políticas que contribuyan a la modernización y democratización de la policía.
7. Redefinir y armonizar la relación policía - ciudadanía.

Adicionalmente, los mecanismos de supervisión externa poseen, en general, mayor credibilidad ante los ojos de la ciudadanía; por su propia naturaleza (externa) tienden a ser más objetivos e imparciales; sus procedimientos y resultados pueden ser más accesibles para el público; y su mirada sistémica les permite también ser promotores de la integridad de la policía como generadores de insumos para la mejora del desempeño institucional.

La diferencia fundamental entre los mecanismos de supervisión externa y los organismos públicos de derechos humanos es que los primeros se focalizan en la rendición de cuentas policial (supervisar la calidad del servicio y la función policial), pudiendo incorporar en su mandato también la evaluación de todo el entramado institucional en materia de seguridad pública/ciudadana. En cambio, las comisiones de derechos humanos, ya sea estatales o federales, centran su mirada en las víctimas y su mandato abarca todo el entramado de derechos humanos: los civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, los derechos colectivos (ambientales, identitarios, etc.) y los emergentes o de cuarta generación.

Respecto a la distinción con los mecanismos gubernamentales contralores o auditores, estos últimos se centran en el cruce de los recursos presupuestarios con los resultados obtenidos (en términos de productos y líneas de trabajo) de los programas sectoriales, por lo que su análisis no se focaliza en la identificación de estándares de actuación o de aspectos operativos-cualitativos del desempeño policial como sí lo hacen (y de hecho es una característica clave de ellos) los mecanismos de supervisión externa.

En Estados Unidos, entre los años 1920 a 1950, se consolidan los primeros esfuerzos para establecer un sistema de supervisión externa. Ya entre 1970 a 1980, es posible encontrar modelos de supervisión que investigan casos de actuación policial y, a partir de 1990, se reconoce la existencia de más de 144 mecanismos de supervisión externa en ese país (De Angelis, Rosenthal y Buchner, 2016). Algunos casos emblemáticos, como la golpiza a Rodney King en los Ángeles, California, hicieron una importante presión para facilitar la creación de un sistema ciudadano de monitoreo de la actuación policial¹.

Se pueden identificar por lo menos tres tipos de mecanismos de supervisión externa:

- Enfocados en la investigación de casos.
- Enfocados en revisar procesos.
- Enfocados en realizar monitoreo y auditorías (De Angelis, Rosenthal y Buchner, 2016).

Los primeros, enfocados en la investigación de casos, reciben quejas de los ciudadanos y realizan investigaciones independientes, pueden hacer entrevistas a víctimas, agentes y testigos, solicitar información y, en algunos casos, realizar peritajes.

¹ Más información en el siguiente enlace <http://cocosouthla.org/avances-en-el-sur-de-los-angeles/>

Los segundos, que se concentran en la revisión de procesos, se enfocan en la verificación del trámite y gestión que hace la policía cuando recibe una queja contra un agente, hace recomendaciones que permiten mejorar los procedimientos de la policía y, con frecuencia, han funcionado bien para recuperar la confianza en la percepción que tienen las personas con respecto al proceso disciplinario al interior y al exterior de la institución.

Los mecanismos cuya labor principal consiste en monitorear y realizar auditorías, desarrollan investigaciones y también revisan procesos y sugieren mejoras. Por ejemplo, realizan evaluaciones de protocolos de entrenamiento y de operación, y posiblemente su labor más importante se centra en la importancia que tienen sus reportes y recomendaciones de carácter público y que inciden directamente en el funcionamiento de la policía (King, 2015).

De acuerdo con la experiencia internacional, los mecanismos de supervisión externa han logrado recomponer la imagen de la policía y, sobre todo, la legitimidad. La policía debe mostrar apertura a ser observada desde afuera (Bayley, 2001), debe conducirse de forma transparente y, en la medida que permite la observación de sus procesos y los orienta hacia la comunidad, es muy posible que se incrementen sus niveles de confianza.

Los mecanismos de supervisión externa deben cumplir con ciertas características para asegurar su funcionamiento (Varenik, 2005):

- Autonomía. Capacidad de establecer una agenda propia, escoger los casos y no tener interferencia en su actuación.
- Receptividad. Capacidad de recibir quejas.
- Investigación. Capacidad de investigar asuntos basados en hechos reales y recopilar pruebas.
- Juicio. Capacidad de determinar la conclusión de un caso, y la posibilidad de formular políticas, procedimientos, etc.

- Publicidad. Poder para emitir informes públicos.

La supervisión externa es un reto sumamente difícil para nuestro país, cuya tradición por designar a militares y exmilitares como directivos de las agencias de policía y la discrecionalidad en el ejercicio del mando (Moloeznik, 2010) dificulta el acceso a organizaciones externas que solicitan información, que realizan visitas o que promueven la rendición de cuentas.

No existe una receta de modelo; el éxito o fracaso del mismo depende, en gran medida, de la correcta identificación de las condiciones políticas e institucionales de la localidad y la capacidad de diseñar e implementar un modelo *ad hoc* a la realidad que se enfrenta. En general, los especialistas en la materia dividen los mecanismos de supervisión externa en cuatro categorías, con base en la amplitud de las facultades que poseen:

- **Modelo de investigación externa.** Con amplias facultades para realizar investigaciones de mala actuación policial, formular conclusiones y determinar medidas precautorias, así como sanciones.
- **Modelo de investigación interna con revisión externa.** Después de que la Policía ha completado un proceso interno de investigación, esta figura de supervisión revisa que los casos hayan sido manejados (integrados, documentados) adecuadamente y emite su opinión al respecto.
- **Modelo de evaluación para identificación de fallos sistémicos.** El mecanismo de supervisión externa examina investigaciones con distintas tipologías, para identificar falencias sistémicas (factores, tendencias, patrones) y hacer recomendaciones con fuerte énfasis en lo institucional.
- **Modelos híbridos.** Combinan características de dos o más modelos e incluyen componentes innovadores.

Elementos para el funcionamiento de la supervisión externa

Las facultades mínimas

Aunque en general se considera una buena práctica que los cuerpos de supervisión externa cuenten con los poderes de investigación y la capacidad de iniciar este tipo de procesos, esto no significa que resulte necesario investigar absolutamente todas las quejas y/o denuncias que se reciben. De hecho, dadas las limitadas capacidades y recursos con los que estos mecanismos generalmente cuentan, enfocarse en los rangos de denuncias graves y más graves, mientras que se monitorea la gestión del resto, es una recomendación generalizada.

En principio, como lo plantea la UNODC “El mecanismo independiente de supervisión debe investigar todas las muertes y lesiones graves sufridas bajo custodia policial o como resultado de una acción de la policía” (UNODC, 2011: 52). Por lo tanto, debe ser obligatorio para la policía reportar este tipo de incidentes a los mecanismos de supervisión externa de forma inmediata, asegurándose estos últimos de que el proceso de investigación comience sin demora. Esto también debe suceder así tras la recepción de una denuncia que involucra una acusación que podría concluir en una jurisdicción de ámbito penal.

El mecanismo externo también debe estar autorizado para intervenir en las investigaciones policiales que no se llevan a cabo correctamente. Esto significa que dicho mecanismo necesita contar con acceso irrestricto a los informes de la policía (tanto al resultado de la investigación, la información y las evidencias consideradas como a los argumentos que llevaron a que se tomara dicha decisión). En consecuencia, este mecanismo tiene como una de sus principales responsabilidades la de analizar e informar si la investigación se ha efectuado o no satisfactoriamente. Ello puede tener como resultado que, en caso de contar con la facultad de investigación, el órgano de supervisión externa repita todo el proceso investigativo o, de lo contrario, que sólo se limite a realizar recomendaciones. Por ello resulta tan importante que los alcances de los mecanismos de supervisión externa se encuentren claramente definidos.

De acuerdo a la UNODC (2011: 53), para que un mecanismo de supervisión externa pueda realizar las funciones y alcanzar los resultados que se esperan de él, éste debe contar con al menos las siguientes facultades y responsabilidades:

- “Tener la capacidad para recibir quejas directamente del público (así como de los miembros o funcionarios del gobierno)
- Sistematizar todas las quejas presentadas contra la policía (ya sea en las oficinas de la policía, la jefatura de policía, la fiscalía o directamente al cuerpo de auditoría independiente)
- Tener la capacidad de iniciar una investigación por iniciativa propia
- Tener suficientes facultades de investigación para hacer una evaluación de primera mano del caso, incluyendo:
 - i. El poder de oír a cualquier persona y citar a poderes/funcionarios de alto rango
 - ii. El poder para obtener cualquier información requerida, incluyendo el acceso al expediente policial, así como realizar búsquedas e incautaciones
 - iii. El poder de solicitar la presencia de testigos, incluyendo a la policía
 - iv. La capacidad de ofrecer protección a testigos
 - v. El poder para recomendar una mayor acción penal o disciplinaria.
- Tener la capacidad de hacer recomendaciones para cambios estructurales (y por lo tanto de procesos de reforma en la Policía) para evitar la repetición de conductas indebidas
- Tener la capacidad para dar seguimiento a sus conclusiones. Por ejemplo: publicar sus resultados y recomendaciones, incluyendo la respuesta recibida de la Policía para obligarla a revelar las razones de no aceptación o seguimiento de las recomendaciones
- Hacer públicas las fallas de la policía en el seguimiento de las recomendaciones”.

VII.- Formulación de hipótesis

La creación e implementación de un mecanismo externo de supervisión y control de la policía, objetivo e imparcial, acotará la discrecionalidad, reducirá las oportunidades para llevar a cabo acciones desviadas de la norma, aumentará la probabilidad de hacer efectivas las consecuencias, disminuirá la impunidad y, en concreto, se generarán mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

VIII.- Pruebas empíricas y cualitativas

En este apartado se hará una revisión de los modelos, las experiencias y los casos de éxito de mecanismos internos y externos de control, nacionales e internacionales.

a) Mejores prácticas en materia de control interno de la policía.

Las unidades de asuntos internos han sido creadas para mejorar los niveles de confianza y legitimidad de las instituciones de policía y tienen algunos elementos en común, que se describen a continuación:

- Política enfocada en la organización

El Departamento de Policía de Nueva York, la Policía Nacional de Colombia, la Policía de Investigaciones de Chile y la Policía Nacional de Nicaragua se enfocan tanto en la conducta policial como en la integridad de la policía (Tudela, 2011). La clave de sus procesos disciplinarios es el equilibrio entre las acciones de control, las de investigación y las de prevención. Lamentablemente, no es muy común encontrar agencias en México con este diseño, aunque cabe destacar la experiencia de hace algunos años de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de

Querétaro, la cual impulsó un modelo disciplinario, denominado Argos², que consideraba de forma integral la prevención, intervención, sanción y procesamiento de faltas policiales, basándose en el principio de aprovechar el potencial de la información de las quejas y aprender al respecto.

- Incentivos, reconocimiento y garantías.

La función del control interno debería promover la calidad del servicio y la eficacia de la policía. Si bien el control pretende disuadir y sancionar conductas, las formas comunes de investigación hacen énfasis en las conductas indebidas y no señalan las acciones orientadas a la productividad o los resultados positivos de la actuación policial.

- Normas claras de procesamiento, sanción y reparación.

Ningún sistema de control interno puede ser eficaz sin normas claras, explícitas y conocidas por el personal policial (Tudela, 2011), y debe contar con protocolos y reglamentos que definan las sanciones y las conductas. Además de esto, la reglamentación debe estar en posibilidad de evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, procesos transparentes y fáciles de monitorear.

- Gestión de información.

El tratamiento y el análisis de los datos son factores fundamentales.

- Gestión de conocimiento.

En la medida en que la información que genera el proceso disciplinario sea considerada para fortalecer el aprendizaje colectivo, será posible identificar patrones y ajustar y mejorar los procedimientos de control.

b) Mejores prácticas de supervisión civil o externa nacionales e internacionales.

² Para consultar más información del Modelo Argos, ver <http://insyde.org.mx/services/5125/>

Con respecto a los esfuerzos nacionales que se han realizado, a continuación se presentan tres modelos de supervisión externa en México y sus características:

Modelos de Supervisión Externa En México	Características
<p>1. Modelo Auditoría Policial del Municipio de Querétaro</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Depende del Auditor Superior de Fiscalización del Municipio •Designado por el Cabildo, no por el ejecutivo directamente •Periodos de cinco años, con posibilidad de una reelección <p>•Funciones y atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Informar hechos relevantes para seguimiento ✓ Planear, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar los programas en materia de auditoría policial ✓ Evaluar el desempeño de las áreas operativas mediante la recepción y trámite de quejas ✓ Proponer la celebración de convenios y acuerdos de colaboración ✓ Evaluar el desempeño de programas y estrategias <ul style="list-style-type: none"> •Documentar casos solicitados por los órganos disciplinarios •Llevar a cabo visitas o inspecciones a las áreas de la Secretaría •Proponer manuales, procedimientos o protocolos •Dar seguimiento e informar al Auditor y al Secretario respecto de las observaciones y recomendaciones realizadas <p>• Actividades desarrolladas durante su primer año (2014):</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisión del Programa Municipal de Seguridad Pública ✓ Recepción de quejas ✓ Verificación física de procedimientos ✓ Emisión de recomendaciones ✓ Seguimiento de cumplimiento <p>• Resultados: Alcoholímetro</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Diseño de un procedimiento específico, a fin de ajustar al mismo la actuación de los policías responsables de su implementación ✓ Cabal cumplimiento a los lineamientos establecidos por el Programa Nacional de Alcoholimetría respecto a la capacitación y registro de los técnicos operadores y la verificación y calibración adecuada de los equipos ✓ Requisitar adecuadamente los formatos establecidos a fin de analizar la información en ellos contenida y orientar la toma de decisiones o la correcta implementación de programas
2.	<p>Modelo para la supervisión de la Policía Federal (CNS, Causa en Común, Observatorio Nacional Ciudadano, México Unido Contra la Delincuencia, México Evalúa, Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública, Instituto Nacional de Administración Pública)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Buscan actualizar protocolos para el uso de fuerza y darle una visión de derechos humanos. • Mejorar la calidad de las políticas de seguridad pública • Líneas estratégicas: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer los procesos y promover una perspectiva de derechos humanos en la investigación de quejas, denuncias y reportes ciudadanos. ✓ Prevenir la comisión de conductas indebidas de sus integrantes. ✓ Informar a la población sobre los resultados de la actuación de las instituciones de seguridad pública. • Informar cada semestre sus resultados • Puede ser replicado para mejorar tanto los procesos internos de sanción como los protocolos para uso de la fuerza e identificar mejores prácticas de seguridad pública.
3.	Modelo Causa en	<ul style="list-style-type: none"> • Tres Mecanismos de Supervisión de las Policías

<p>Común</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión Nacional de Seguridad (CNS) ✓ Policía de la Ciudad de México (CDMX) ✓ Policía de San Miguel de Allende (Guanajuato) <p><u>Comisión Nacional de Seguridad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lineamientos generales para la operación interna del Mecanismo Ciudadano de Transparencia del Comisionado Nacional de Seguridad, cuyo objetivo es establecer reglas internas para la coordinación de los trabajos y toma de acuerdos entre las organizaciones que forman parte del Mecanismo. ✓ Lineamientos para la operación del Comité Ejecutivo, que funge como espacio de diálogo y acuerdo de acciones de colaboración entre el Mecanismo y la CNS. <p style="text-align: center;">El Mecanismo tiene como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incidir positivamente en la consolidación de vínculos de confianza entre el CNS y la sociedad. ✓ Fortalecer los procesos y promover una perspectiva de derechos humanos en la investigación de quejas, denuncias y reportes ciudadanos. ✓ Prevenir la comisión de conductas que atenten contra los derechos humanos por parte de los integrantes y servidores públicos de las instituciones de seguridad pública durante el desarrollo de sus actividades. ✓ Proporcionar a la sociedad una visión objetiva y multidimensional de las funciones que realizan los integrantes y servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, así como de su desempeño y las áreas de oportunidad y mejora al interior de sus corporaciones. ✓ Informar a la población sobre los resultados de la actuación de las instituciones de seguridad pública. ✓ Proporcionar un foro abierto e independiente sobre el actuar de las instituciones de seguridad pública, tomando como base las herramientas establecidas para ello, como la transparencia y la
--------------	---

		<p>rendición de cuentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisar, observar y recomendar la aplicación de protocolos de actuación, manuales y buenas prácticas en temas de seguridad pública, y ✓ Participar en la mejora de los programas y acciones en materia de seguridad pública que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el CNS, la sociedad civil y el sector privado. <p><u>Ciudad de México</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Líneas de acción del Mecanismo. <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer los controles internos y externos de la Policía, ✓ Avanzar en la rendición de cuentas de la institución y la generación de confianza con la comunidad. <p style="text-align: center;">Trabajar en los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer el puente con usuarios potenciales de la Dirección General de Asuntos Internos (DGAI) y actores clave de la ciudadanía ✓ Monitorear la eficacia de los esfuerzos de mejora del servicio de recepción de quejas, mediante criterios de accesibilidad y creación de confianza. ✓ Mesas de trabajo entre colectivos de usuarios potenciales, actores académicos y sociales de la CDMX, para dialogar sobre la función policial y el trabajo de la DGAI y la Dirección General del Consejo de Honor y Justicia (DGCHyJ). ✓ Analizar los perfiles de usuarios de los servicios de la DGAI. ✓ Promover un mayor respaldo institucional por parte de la SSP-CDMX, a la difusión-accesibilidad de los servicios de quejas de la DGAI. ✓ Fortalecimiento de un sistema de identificación y seguimiento de riesgos ✓ Por cada grupo de riesgos mapeados (organizacionales,
--	--	---

		<p>operativos o estratégicos) se propondrá una batería de indicadores para valorar la respuesta y gestión (prevención y atención) de los mismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se hará un diagnóstico de punto de partida de los riesgos identificados, su estado actual y cómo podrían evolucionar. Con el objetivo de generar propuestas para su prevención y atención. ✓ Desarrollo de marcos para la sistematización de la operación policial ✓ Como aporte a lo que ya hace la DGAI sobre el registro del uso de la fuerza (a partir de los informes de los comandantes), el mecanismo desarrollará: ✓ Una propuesta de sistematización del uso de la fuerza que contemple ámbitos que faciliten emitir primeros informes. ✓ Propuestas para atender de forma sistémica los abusos en el uso de la fuerza. ✓ Mapear los resultados de los procesos del policía como primer respondiente, principalmente los procesos de detención. ✓ Fortalecer el mecanismo de alerta temprana. ✓ Desarrollar una matriz para la identificación de nodos-alertas tempranas en las fases de academia-formación, operatividad, servicio de carrera, proceso disciplinario.
--	--	---

Por otro lado, el siguiente cuadro contiene los casos de éxito y ejemplos de experiencias internacionales de los diferentes modelos de supervisión externa:

Modelos de Supervisión Externa		Casos de éxito/ejemplos	Características
1.	Modelos De Investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema independiente e imparcial de denuncias contra la policía, eficaz, eficiente y responsabilizado, diseñado para asegurar la confianza del público y de

	Externa		<p>la policía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los auditores poseen los mismos poderes de un policía al llevar a cabo sus investigaciones: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Buscar información y/o evidencias en las dependencias policiales. ✓ Utilizar documentación y cualquier material policial disponible. ✓ Conducir servicios forenses. ✓ Acceso irrestricto a toda la gama de métodos y herramientas disponibles para la policía. • Adicionalmente, poseen la facultad de detener a un policía. En los primeros siete años de funcionamiento de la Oficina, sólo 20 agentes fueron detenidos. • Designado por La Corona por un término fijo de siete años • Cuenta con aproximadamente 150 empleados y un presupuesto anual de \$9.000.000 libras (198 millones de pesos). • En 2013/2014 recibió 3,734 quejas, llevó a cabo 37 investigaciones solicitadas por la policía y 10 más iniciadas independientemente, y emitió 250 recomendaciones. • Rinde cuentas a la Asamblea de Irlanda del Norte a través del Ministro de Justicia • Reportes: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Características (perfil) de los agentes de policía en Irlanda del Norte que atraen quejas, 2008-2010. ✓ Análisis de los incidentes relacionados con la descarga de armas (Taser) por la PSNI, de enero 25 de 2008, hasta septiembre 30 de 2011.
		<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Independiente de 	<ul style="list-style-type: none"> • Investiga quejas que aleguen conductas que: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Tengan como resultado la muerte o lesiones a una

		<p>Investigaciones de Jamaica (INDECOM)</p>	<p>persona (o la intención de hacerlo).</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Involucren comportamiento sexual. ✓ Tengan como resultado daños a una propiedad, la toma de dinero o de algún bien. ✓ Si en la opinión de la Comisión, involucren el abuso de los derechos de un ciudadano. ✓ Involucren algún tipo de agresión (incluyendo amenazas y represalias). <ul style="list-style-type: none"> • Puede gestionar, supervisar, dirigir y/o controlar una investigación llevada a cabo por las Fuerzas de Seguridad cuando a su juicio es necesario hacerlo. • Se encuentra integrada por un Comisionado, nombrado por el Gobernador General previa consulta con el Primer Ministro y el Líder de la Oposición, cinco Directores de Quejas y un staff de apoyo. • Rinde cuentas a un Comité Especial integrado por el Presidente del Senado, un representante personal del Primer Ministro, un miembro de la oposición de la Cámara de Representantes, un miembro de la oposición del Senado y el Secretario de Servicios Públicos. • La Comisión publica reportes de prensa periódicamente, en intervalos de no más de sesenta días, y cuenta con plazos de no más de seis meses para preparar informes detallados al Congreso. • La efectividad de la Comisión se vio reflejada en la reducción de estadísticas de muertes por disparos policiales. Durante el 2012, el número de muertes por disparos policiales se redujo de 67 en el primer trimestre a 38 en el segundo y en 22 cuando se compara respecto al mismo periodo del año 2011 (Mandeville Weekly Newspaper, 2012).
--	--	---	--

2.	Modelo de investigación interna con revisión externa	<ul style="list-style-type: none"> • Defensoría del Pueblo para Asuntos Policiales (Ouvidorias) en Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñadas para recibir quejas y remitirlas a las Oficinas de Asuntos Internos para su investigación. Se encargan posteriormente de hacer una revisión de las investigaciones realizadas por este órgano. • El titular (Ombudsman) debe ser un representante de la sociedad civil comprometido con los derechos humanos. • Cada uno de los estados tiene las facultades para crear su propia Ouvidoria y definir su estructura, formato y reglas de operación; no obstante, todas deben contar con un Consejo Asesor (integrado por miembros con ejercicio pleno de sus derechos políticos y sin relación o afiliación alguna a un cuerpo de policía). • Los Ombudsman son nombrados por el Gobernador pero deben servir, por ley, plazos obligatorios de dos años. • Está obligado a presentar informes trimestrales sobre sus actividades y las recomendaciones dirigidas a mejorar las instituciones policiales. • Después de recibir respuesta de Asuntos Internos (con los resultados de la investigación), la oficina del Ombudsman: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Analiza el material y puede o no aceptar dichos resultados en función de su pertinencia y exhaustividad. ✓ Cuando considera que la investigación se ha llevado a cabo con el rigor necesario, puede acordar desestimar una denuncia por falta de fundamento. ✓ Puede pedir también una nueva investigación, si considera que los procedimientos han sido insuficientes para esclarecer la denuncia.
----	--	--	---

			<ul style="list-style-type: none"> ✓ Si, aun después de una investigación adicional no está convencido de que la denuncia es infundada, la queja es simplemente clasificada como “no confirmada”. ✓ También puede pedir a la Fiscalía que intervenga si no está satisfecho con la labor realizada por las Oficinas de Asuntos Internos.
		<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad para el Manejo de Denuncias contra la Policía de Australia del Sur 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la supervisión de la Policía de Australia del Sur y sus integrantes. Es independiente a la SAPOL; ninguno de sus miembros es agente de policía. • Rinde cuentas directamente al Parlamento. • Su mandato: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Está obligada a mantener un registro de las quejas y denuncias. ✓ Supervisa la investigación de las quejas. ✓ Examina los informes de investigación. ✓ En los casos donde esto sea posible, canaliza denuncias para que sean resueltas mediante procesos de conciliación. ✓ Informa al Parlamento sobre el manejo de las denuncias. • Audita que la SAPOL se adhiera a los protocolos y mantenga el cumplimiento de la legislación relativa a los productos de escucha y vigilancia, los procedimientos forenses y las intercepciones de telecomunicaciones. • Supervisa las medidas adoptadas por la institución para abordar las problemáticas identificadas por las investigaciones. • Proporciona información accesible a la comunidad y participa en el desarrollo de medidas preventivas y educativas.

			<ul style="list-style-type: none"> • Respecto a sus procedimientos, canaliza quejas a uno de los siguientes métodos de investigación o resolución (entre paréntesis la distribución que hizo en el 2012): <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ninguna otra acción (25%) ✓ Conciliación (42%) ✓ Investigación informal (8%) ✓ Investigación preliminar (17%) ✓ Investigación exhaustiva (8%)
3.	Modelo de evaluación para identificación de fallos sistémicos	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina del Auditor Independiente de la Policía en San José, California, E. U. A. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene como mandato hacer tres cosas principalmente: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recoger quejas ciudadanas sobre oficiales de la Policía ✓ Asegurarse de que la Unidad de Asuntos Internos de la policía investigue esas quejas exhaustiva y justamente ✓ Recomendar mejoras a las políticas y procedimientos del Departamento de Policía • Áreas de los reportes que presenta de manera periódica: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Análisis estadístico de las quejas presentadas por los ciudadanos contra la Policía: estudios y análisis para verificar que no haya un sesgo en el actuar policial. • La revisión de todos los alegatos asociados al uso de la fuerza: En 2012, la OAIP auditó 83 investigaciones de casos de uso de la fuerza: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estuvo de acuerdo con las conclusiones de la autoridad investigadora en el 77% de los casos; ✓ En el 10%, solicitó a Asuntos Internos proporcionar documentación adicional; ✓ En el 13% de los casos restantes, llegó a la conclusión de que la investigación de Asuntos Internos no estaba completa y/o no era objetiva

			(estuvo "en desacuerdo") <ul style="list-style-type: none"> • Un listado de preocupaciones y recomendaciones a la institución policial. En 2012, la OAIP realizó 18 recomendaciones, mismas que el Departamento se comprometió a acatar en su totalidad.
4.	Modelos Híbridos	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad Civil de Revisión de Policía de Minneapolis, Minnesota 	<ul style="list-style-type: none"> • La Autoridad Civil de Revisión de Policía de Minneapolis opera en dos etapas. Primero, investigadores profesionales y un director ejecutivo examinan las quejas; después un consejo con miembros voluntarios, a puerta cerrada, escuchan los alegatos de mala conducta en una Audiencia y deciden si deben respaldar o no las acusaciones.
		<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Revisión Ciudadana de Orange County, Florida, 	<ul style="list-style-type: none"> • En Orange County, Florida, un consejo de revisión de nueve ciudadanos voluntarios escuchan en audiencias abiertas al público los alegatos de malas conducciones de la investigación por parte del Sheriff y deciden si deben o no apoyar sus conclusiones.
		<ul style="list-style-type: none"> • Auditor Independiente y Panel Ciudadano de Revisión en Seattle, Washington 	<ul style="list-style-type: none"> • Seattle, Washington, tiene un Auditor Independiente y un Panel Ciudadano de Revisión Independiente trabajando paralelamente.

IX.- Conclusiones

La supervisión externa puede ser impulsada por la apelación directa a la idea democrática de que los ciudadanos deben tener algún tipo de influencia sobre su gestión. En relación con la policía, podría decirse que este proceso es particularmente importante, dado su poder significativo sobre la vida cotidiana de los ciudadanos: la policía es aún hoy el servicio público más centralizado en muchos Estados modernos.

Accountability policial no es y no puede ser algo “contra la policía”. Al contrario, es la contrapartida necesaria de los poderes delegados del mandato policial. Su uso y perfeccionamiento pertenecen, también, al ejercicio que la propia policía hace de ese mismo mandato. Accountability, pues, es la otra cara de la misma moneda.

De ahí que se abra la alternativa de entender a los mecanismos de supervisión interna y externa como medios para impulsar la rendición de cuentas desde la propia institución. Retomando las palabras de Varenik (2005), cuando se trata de la construcción de sistemas de accountability, la policía debe ser tanto sujeto como objeto. La evaluación interna y la reforma de valores, sistemas, prácticas y modos de proceder deben ser el principal objeto de “vigilancia” de los mecanismos internos de supervisión, desde la propia policía como sujeto. Por otro lado, las fallas o las distorsiones a esos estándares de actuación, materializados en abusos, prácticas negativas o casos extraordinarios de mala conducta con ciudadanos afectados, debieran ser los ámbitos de resolución de los mecanismos externos, tomando a la policía como objeto de influencia ciudadana.

Estos dos mecanismos (internos y externos) se vuelven complementarios y clave tanto para posicionar la perspectiva ciudadana en las prácticas cotidianas de la institución policial, como para promover en la ciudadanía la perspectiva de la policía y la complejidad de factores que determinan su actuar en muchas circunstancias. Ambos operan, sin duda, como espacios de mutua retroalimentación capaces de convertirse en hoja de ruta para la instalación de posibles trayectorias de verdaderas reformas institucionales.

En este sentido, los mecanismos de supervisión externa pueden proporcionar un espacio importante para que las instituciones policiales tengan una mayor sensibilidad hacia los ciudadanos, pero también para impulsar sendos procesos de reforma y mejoramiento institucional que trastoque positivamente el bienestar de los agentes policiales.

Por lo tanto, a continuación se desarrolla una “Propuesta para la puesta en marcha de **Auditor Civil para la policía en México**”.

La propuesta de supervisión externa de la policía se inspira en la experiencia internacional, cuyas lecciones permiten afirmar que las mejores y más modernas instituciones policiales del mundo son las más y mejor observadas, tanto interna como externamente.

Proyecto de Intervención para la instauración del Auditor Civil de la Policía

Objetivo general

Implementar los principales procesos y procedimientos del modelo de Auditoría Policial, así como coadyuvar al fortalecimiento técnico, institucional y profesional de la Dirección.

Objetivos específicos

- Proponer los componentes teóricos y metodológicos necesarios para la instauración de un mecanismo de Auditoría Civil
- Coadyuvar en el diseño de la propuesta normativa que permita la instrumentación del mecanismo.
- Brindar acompañamiento técnico en el proceso de formalización de procesos institucionales que permitan a la Dirección de Auditoría Policial (DAP) alcanzar resultados efectivos, objetivos, y consistentes.
- Facilitar los insumos y espacios de oportunidad necesarios para que los miembros de la DAP fortalezcan y/o adquieran nuevos conocimientos y competencias técnicas.
- Generar una estrategia de difusión que permita a la DAP posicionarse tanto en la ciudadanía como entre los integrantes de la Institución a fin de dar a conocer sus labores y los mecanismos a través de los cuales puede vincularse con ellos.

- Desarrollar indicadores integrales que le permitan a la DAP monitorear sus procesos y evaluar sus resultados.

Componentes de Intervención:

Uno: Fortalecimiento de capacidades organizacionales	Acciones/Actividades	Actores Participantes
Consolidación de la estructura organizativa y el marco de reglamentación y políticas	La propuesta de un equipo mínimo de apoyo al/a Auditor/a policial (Analistas operadores, auxiliares)	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial
	Breve documento estratégico de la DAP: alcances y principios (derivado de su marco normativo)	
Consolidación de recursos materiales, humanos y gestión financiera para la sostenibilidad	Propuesta de criterios mínimos para la suficiencia presupuestaria	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial
Desarrollo de un mecanismo de planificación, seguimiento y evaluación del desempeño de la DAP con enfoque GBR (Gestión Basada en Resultados)	Establecer líneas de base, metas de mediano y largo plazo	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial
	Lineamientos/criterios para el monitoreo y evaluación del desempeño y sistematización del aprendizaje institucional.	
	El diseño de un serial preliminar de indicadores de desempeño en base a los criterios de evaluación	

	definidos	
	Aplicación de encuesta en sociedad e institución policial para la medición de percepción del desempeño de la DAP	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial

Dos: Fortalecimiento de capacidades técnico-operativas	Acciones/Actividades	Actores Participantes
Consolidación de un esquema de operaciones y protocolos de actuación	Diseño de protocolos de: Validación de investigaciones; Tramitación de Quejas; Documentación de casos; Visitas o inspecciones.	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial
Consolidación de un equipo técnico experto en auditoría policial externa	Proceso de formación-capacitación del personal técnico Seminario de formación en ámbitos de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisión de cumplimiento de políticas de despliegue y desempeño policial (Uso de la fuerza, cumplimiento del debido 	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial

	<p>proceso en la flagrancia etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Supervisión sobre centros de detención ▪ Elementos fundamentales de investigación ▪ Cómo sustentar y emitir recomendaciones de procesos, patrones y políticas ▪ Manejo de información (categorización, sistematización y análisis) y su uso para identificación de patrones de conducta policial e institucional 	
	Revisión/reajuste de los términos de referencia del personal técnico-operativo en base a las nuevas necesidades detectadas.	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial

Tres: Fortalecimiento de capacidades de vinculación e interlocución con ciudadanía	Acciones/Actividades	Actores Participantes
Diseño de un mecanismo de difusión, vinculación y	Lineamientos de una estrategia de comunicación y	Equipo consultor y Dirección de

rendición de cuentas	vinculación con la ciudadanía.	Auditoría Policial
	Lineamientos para la transparencia y rendición de cuentas	Equipo consultor y Dirección de Auditoría Policial

Figura del Auditor Civil de la Policía y sus Facultades

1. Auditor Independiente de la Policía

El Auditor Independiente de la Policía es el especialista que cuenta con mandato legítimo para supervisar y procurar buenas prácticas en las instituciones policiales. Como su nombre lo indica, el Auditor trabaja de forma independiente a la agencia policial, y su función principal consiste en analizar y comprobar que las investigaciones realizadas por la agencia se desarrollen apegadas a derecho, dentro de un marco de respecto a los derechos humanos.

2. Principales funciones del Auditor Independiente de la Policía

Las principales funciones del Auditor Independiente de la Policía son:

- Auditar los procesos de investigación realizados por la agencia policial,
- Analizar aleatoriamente quejas ciudadanas.

Lo anterior en referencia al abuso de la fuerza, malas conductas policiales, y muertes en custodia.

3. Principios para la operación efectiva de la Oficina del Auditor Independiente de la Policía

Independencia: La Oficina del Auditor debe actuar de forma independiente a la agencia de seguridad.

Claridad de funciones: El Auditor deberá tener en claro cuáles son sus responsabilidades.

Recursos necesarios: Para que funcione la Oficina, debe de contar con los recursos necesarios para que pueda ejecutar sus funciones de forma efectiva y eficiente. Esto significa que debe contar con personal profesional. Se recomienda personal de tiempo completo, y evitar el voluntariado.

Libertad de acceso: Con excepción de aquellas investigaciones que están en proceso, el Auditor deberá tener libre acceso a documentos y estadísticas de la agencia de seguridad. Esta última deberá proporcionar sin costo alguno el material necesario a la Oficina del Auditor.

Cooperación: La agencia de seguridad deberá cooperar plenamente con la Oficina del Auditor Independiente de la Policía. Se deberán aplicar sanciones en caso de no cooperación.

Reportes públicos: Cuando menos una vez al año la Oficina del Auditor deberá emitir reportes públicos sobre los asuntos que le conciernen. Se trata de un ejercicio de rendición de cuentas focalizado a la agencia de seguridad.

La no censura: Los reportes emitidos por la Oficina del Auditor no deberán pasar por filtros de la institución policial, esto con la finalidad de no censurar la información recabada.

Participación comunitaria: La comunidad puede hacer llegar su petición y/o sugerencia relacionada a la Oficina del Auditor Independiente de la Policía, a través de espacios formales de participación ciudadana como los consejos ciudadanos de seguridad.

Anonimato/Confidencialidad: La Oficina deberá respetar en todo momento la confidencialidad de los empleados públicos que son objeto de queja.

Acceso al Secretario de Seguridad: La Oficina deberá tener acceso directo al titular de la agencia de seguridad. De no entablar comunicación directa con el titular de la agencia de seguridad durante un año, se considerará como una representación insatisfactoria.

4. Fortalecimiento del Auditor Independiente de la Policía

El Auditor Independiente de la Policía puede fortalecerse desde cinco aspectos o áreas temáticas:

1. Funciones de supervisión civil.

- El Auditor Independiente de la Policía puede sugerir mejoras a procedimientos policiales, a los programas de capacitación policial y a las políticas públicas en materia de seguridad,
- El Auditor puede mediar en conflictos menores o no graves, entre la policía y la ciudadanía, y
- El Auditor también puede apoyar en la implementación del Sistema de Detección Temprana.

2. Personal de la Oficina del Auditor.

- El Auditor Independiente de la Policía se puede fortalecer a través de la contratación de personal calificado. No se recomienda la participación de voluntarios.

3. Política de comunicación social.

- Para que el Auditor mantenga su legitimidad y adquiera fortaleza, es vital una política de comunicación social dirigida tanto a la ciudadanía como a la institución policial. Por ello su política de comunicación social

debe procurar ser eficaz, transparente, inmediata e independiente de cualquier interés político.

4. Prevención de conflictos.

- Con la finalidad de evitar roces con la institución policial, lo adecuado es que se realice el ejercicio de planeación estratégica de la Oficina del Auditor Independiente de la Policía previo a cualquier tragedia significativa. Si no es posible, lo ideal es que se evite el tema. De igual forma, es importante involucrar a representantes de todos los partidos políticos en dicho ejercicio.
- Un punto clave es la claridad de los objetivos que persigue la Oficina del Auditor Independiente de la Policía. Es necesario especificar los objetivos de la Oficina, pues de otra forma las partes pueden tener expectativas distintas, lo cual en el mediano plazo puede generar problemas.

5. Evaluación y financiamiento.

Dos factores claves para robustecer la figura del Auditor Independiente de la Policía son la evaluación y el financiamiento que recibe.

- El primero es para conocer los alcances de forma periódica, y el segundo para tener un piso mínimo que le permita trabajar con independencia de cualquier interés sociopolítico. En ese sentido, para justificar el financiamiento la Oficina del Auditor necesita documentar información.
- Los recursos que recibe la Oficina del Auditor Independiente de la Policía no pueden estar comprometidos con intereses que sea ajenos al bienestar de la comunidad.

Perfil del Auditor Civil de la Policía

La convocatoria para ocupar el puesto deberá ser abierta; es decir, no se discriminará a los candidatos por su edad, sexo, preferencia sexual, religión, posición económica, entre otros más. Además, en caso de que el candidato tenga antecedentes penales, bastará con un oficio/documento legal que indique la culminación/liberación de la pena para que éste/a pueda postularse al cargo.

Es deseable que se alterne la titularidad de la OAIP en relación al sexo; es decir, si en un primer momento el titular de la OAIP es de sexo masculino, lo deseable es que el próximo periodo sea una mujer quien ocupe la titularidad de la Oficina. Si es necesario, se capacitará con la finalidad de procurar la igualdad de oportunidades entre géneros.

A continuación se presentan los requisitos mínimos de quien ocupe la titularidad de la oficina del Auditor Independiente:

- Mujer u hombre entre los 35 y 60 años de edad.
- El candidato o la candidata deberá tener nacionalidad mexicana. En caso de ser naturalizado mexicano, el o la postulante deberá comprobar residencia en el país por cuando menos 6 años, y necesariamente el certificado que acredite la nacionalidad mexicana cuando menos con 3 años desde su expedición.
- Grado de Licenciatura en Criminología, Derecho, Seguridad Pública, y áreas afines.
- Grado de posgrado es deseable en Derecho, Derechos Humanos, Criminología, Seguridad Pública, Administración Pública, Sociología, Filosofía y áreas afines.
- Experiencia: Más de 7 años de experiencia relevante y comprobable podrá sustituir los grados académicos; 6 años de experiencia comprobable en justicia, seguridad pública; 4 años de experiencia comprobable en supervisión civil de la policía, auditoría o investigaciones policiales.
- Habilidad para expresarse de forma oral y escrita.
- Sensibilidad.
- Capacidad de trabajar bajo presión.

- Capacidad para trabajar en grupo.
- Habilidad de mando
- Liderazgo y carisma
- Facilidad para desarrollar relaciones con la comunidad

FICHA TÉCNICA PERFIL AUDITOR CIVIL DE LA POLICÍA		
Estructura Orgánica		
GRADO DE AUTORIDAD	Área de Adscripción:	Auditoría Superior de Fiscalización
	Nivel:	Director de Auditoría de la policía
	Le reporta a:	Auditor Superior
	Le reportan:	Operadores (auditores)
	Comunicaciones Colaterales con:	Autoridades de la Secretaría de Seguridad pública y otras entidades públicas relacionadas con el tema
	Periodo en Funciones:	Cuatro años (con posibilidad de un periodo de reelección por el mismo tiempo)
	Nombramiento:	(A cargo del Ayuntamiento con base en tema propuesta por el Auditor Superior)
	Remoción:	(Por solicitud del auditor Superior o del Propio Ayuntamiento requiriendo mayoría calificada de éste último órgano)

PERFIL INTELECTUAL (CAMPO DE SABER)

<p>CONOCIMIENTOS PROFESIONALES</p>	<p>Cultura policial:2 Administración policial:3 Transparencia y rendición de cuentas:3 Derechos Humanos:3 Uso de la Fuerza: 4</p>	<p>PONDERACIÓN: (4) Excelente; (3) Muy alto/muy bueno; (2)Alto/bueno; (1)Medio/Suficiente</p>
---	---	--

<p>EXPERIENCIA REQUERIDA MÍNIMA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de Licenciatura en Derecho, Criminología, Seguridad Pública o afines; • Experiencia de cuando menos tres años en temas relacionados con la seguridad pública, administración de justicia o áreas afines; • Experiencia de al menos cuatro años en supervisión civil de la policía, rendición de cuentas, investigaciones técnicas policiales, auditoría o contraloría a instituciones del sector seguridad.
---	---

PERFIL PROFESIONAL (CAMPO DEL SABER HACER)

<p>FACULTADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar con los órganos disciplinarios y de responsabilidad administrativa competentes para asignar responsabilidad a oficiales de policía municipal por cuatro medios: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Recepción y traslado de quejas donde se involucre a funcionarios de la Guardia Municipal; ✓ Monitoreo de investigaciones y procedimientos en curso; ✓ Validación de investigaciones concluidas; ✓ Emisión de recomendaciones sobre la investigación de
--------------------------	--

	<p>hechos motivo de quejas recibidas en el ámbito de su competencia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer manuales o protocolos para la operación de la Guardia Municipal y sus respectivos órganos disciplinarios; • Conducir actividades de vinculación de la comunidad; • Promover cambios en las políticas institucionales para mejorar la calidad del servicio de policía; así como proponer recomendaciones de cambios estructurales mediante: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Documentar e investigar casos que impacten gravemente a la sociedad para coadyuvar con las policías en su investigación; • Acceder en todo momento a la información relevante de los procedimientos [penales], administrativos o civiles relativos a miembros de la policía para documentar las violaciones disciplinarias y administrativas; • Proponer nuevos parámetros de profesionalismo y capacitación a la Guardia Municipal. • Proporcionar informes al Auditor Superior para que éste, a su vez, informe periódicamente al Ayuntamiento de sus tareas en la materia.
<p>RESPONSABILIDADES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar los programas en materia de auditoría policial; • Participar en la elaboración del proyecto de presupuesto anual de la DAP; • Participar en la elaboración del programa anual desarrollado por la DAP; • Participar en la elaboración del programa de actividades

	<p>de la DG;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución de programa anual que se haya determinado; • Proponer los parámetros de profesionalismo y capacitación para el personal a su cargo; • <input type="checkbox"/> Participar en la elaboración de los manuales de organización y procedimientos que se requieran; 					
PERFIL PERSONAL (CAMPO DEL SER)						
DIMENSIÓN Y HABILIDADES	PERFIL	DOMINIO DE LA HABILIDAD				
		Más Alto		Menos Alto		
		5	4	3	2	1
RENDIMIENTO INTELECTUAL						
HABILIDADES COGNITIVAS	Percepción	X				
	Comprensión	X				
	Análisis	X				
	Solución de problemas	X				
CARACTERÍSTICAS DE PERSONALIDAD						
CONFIANZA EN SI MISMO	Actuar con seguridad en el Desempeño de tareas	X				
AUTOMOTIVACIÓN	Persistir en el alcance de metas	X				
ADAPTACIÓN	Mostrar flexibilidad ante las diversas condiciones del ambiente	X				
CONSTANCIA	Resistir largas jornadas de trabajo	X				
CAUTELA	Conducirse con	X				

	premeditación en situaciones de riesgo					
CONTROL DE IMPULSOS	Actuar de manera mesurada	X				
TOLERANCIA A LA PRESIÓN	Reaccionar de manera oportuna en situaciones emergentes	X				
	Desempeñarse bajo estrés	X				
HABILIDADES PERSONALES						
IDENTIFICACIÓN		X				
RESPECTO A LAS NORMAS		X				
DISCRECIÓN		X				
AUTODISCIPLINA		X				
DESARROLLO PERSONAL		X				
HABILIDADES SOCIALES						
OBSERVACIÓN		X				
TRABAJO EN EQUIPO		X				
COMUNICACIÓN		X				
CÓDIGO DE ÉTICA						
VALORES	Honestidad	X				
	Lealtad	X				
	Responsabilidad	X				
	Integridad	X				
	Independencia	X				
	Imparcialidad	X				
	Apertura	X				
	Accesibilidad	X				

Consideraciones para su diseño e implementación

Como se ha mencionado a lo largo del texto, cuando se configura un mecanismo de supervisión externa, se debe tener presente su rol de complementariedad a los mecanismos existentes de rendición de cuentas policial. Habrá que considerar la modificación de una estructura existente que cumple con los criterios de independencia o agregar un capítulo o una facultad específica de policía a una supervisión independiente existente en el sector público (por ejemplo, una institución local de Derechos Humanos o un Auditor gubernamental), en lugar de crear una nueva estructura.

El primer paso es una evaluación de las fortalezas y debilidades del sistema actual, los desafíos que enfrenta y sus causas para asegurar que el nuevo cuerpo sea realmente complementario a lo ya existente, aunque no se debe olvidar que la propia naturaleza de los controles implica también una redundancia de funciones y atribuciones. Debe prestarse atención para garantizar la debida coordinación entre las diferentes estructuras de supervisión, tanto internas como externas.

A continuación se detallan una serie de elementos y factores a tomar en cuenta tanto en la planeación como en el proceso de establecimiento de una instancia de supervisión externa:

1. Mandato y objetivos realistas

El mandato debe ser realista y justo, y las facultades y recursos deben ser adecuados para cumplir con él. Algunos organismos existentes tienen mandatos y poderes muy limitados, lo que pone en peligro su credibilidad; otros en cambio tienen mandatos excesivamente amplios que extienden el límite de su capacidad, lo que termina por repercutir en su eficacia y eficiencia.

Los órganos de supervisión externa que investigan denuncias necesitan estar capacitados para hacerlo correctamente, de tal manera que puedan identificar problemas y causas subyacentes (por ejemplo, a través de la recopilación de

datos y análisis) y recomendar cambios sistémicos. Un enfoque proactivo es particularmente útil cuando el objetivo principal se centra en reducir y prevenir tendencias de mala conducta en lugar de simplemente castigar a los individuos perpetradores de los actos negativos. Es por ello que un mecanismo de supervisión externa debe plantearse incluso como medio de segunda instancia; es decir, para fortalecer y/o ayudar a las unidades de asuntos internos (o mecanismos internos de supervisión) a realizar sus funciones y poder subsanar posibles fallas y/o vacíos que no han sido detectados o corregidos.

Finn (2000) proporciona a los planificadores o implementadores de órganos de supervisión externa posibles objetivos que se pueden establecer:

- Disminuir la hostilidad hacia los funcionarios públicos de la Policía expresadas por los ciudadanos o grupos de ciudadanos organizados. De hecho, ésta es normalmente la razón por la cual la mayoría de los sistemas de supervisión se establece.
- Mejorar la equidad y la minuciosidad de la policía en las investigaciones de quejas ciudadanas (por ejemplo, de los procedimientos del Departamento de Asuntos Internos).
- Ayudar a reducir la mala conducta de los oficiales de policía, tales como abuso verbal, el uso excesivo de la fuerza y la aplicación discriminatoria de la ley.
- Ayudar a garantizar que los agentes que participan en la mala conducta sean disciplinados apropiadamente.
- Proporcionar a la opinión pública y ciudadanía una comprensión más objetiva del comportamiento de los agentes de la policía.
- Proporcionar a la ciudadanía una "ventana" sobre cómo la policía investiga las acusaciones de mala conducta oficial.
- Aumentar las quejas legítimas, por ejemplo:
 - i. Proporcionar una vía para la presentación de quejas que sea menos intimidante que ir a la propia policía directamente.
 - ii. Aumentar la confianza de que las quejas serán tomadas en serio.

iii. Proporcionar lugares más accesibles para la mediación-conciliación.

- Proporcionar un foro abierto e independiente para que la ciudadanía exprese preocupaciones generales sobre la Policía, donde los ciudadanos puedan sugerir recomendaciones para mejorar las políticas policiales, procedimientos y de entrenamiento.
- Seleccionar la opción de establecer un proceso de mediación, en los casos que sean susceptibles de tal componente.

2. Condiciones de éxito para su implementación

Se ha instaurado una serie de modelos de supervisión externa alrededor del mundo que buscan atender realidades y preocupaciones diferentes y que han identificados elementos en común. En palabras de Varenik “Modelos distintos pero lecciones comunes” (2005: 19). Como resultado de esto, se han desarrollado un conjunto de criterios para asegurar la eficacia y la legitimidad de un mecanismo de supervisión independiente de quejas de policía.

La Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2011: 54) reconoce criterios que podrían establecerse como condiciones de éxito en su implementación:

a) Compromiso político e institucional.

Este elemento resulta clave en todo proceso de instauración de una figura de supervisión civil. Generalmente, las iniciativas para la instauración de este tipo de mecanismos han sido impulsadas desde las propias instituciones en momentos críticos de desprestigio ciudadano o a raíz de casos emblemáticos de abuso policial. Derivado de ello, varias de estas figuras han recibido el respaldo político desde el más alto nivel de gobierno en su proceso de establecimiento, tanto de alcaldes, de congresos o parlamentos locales, como de los propios directores de las instituciones de seguridad. No obstante, si el apoyo es resultado de un proceso coyuntural y no de una decisión a partir de una convicción institucional, el proceso suele ir en declive. Si se carece del compromiso político permanente para impulsar

y sostener estos mecanismos, entonces lo más probable es que su trayectoria de establecimiento y fortalecimiento se vaya desdibujando y, en el mejor de los casos, se instalen instrumentos que, en vez de supervisar el desempeño institucional, sirvan para legitimar las prácticas negativas de la cultura policial.

b) Recursos necesarios

El organismo independiente debe contar con fondos suficientes para alcanzar sus objetivos. Los recursos limitados suelen ser un problema recurrente para los órganos de supervisión, aunque el tema de los recursos suele estar también conectado con el compromiso político. Desde esta perspectiva, los obstáculos en este ámbito pueden referirse a la asignación de recursos más que a la disponibilidad de los mismos. Los recursos humanos son igualmente relevantes pues debe garantizarse la existencia de una importante formación técnica y de capacidades investigativas en el órgano de supervisión externa.

c) La gestión y el liderazgo independiente

Cumplir con los objetivos del mandato cuando la estructura, direcciones, políticas y directrices no están aun totalmente establecidas es un desafío. También se requieren capacidades de liderazgo para desarrollar estrategias de trabajo con la gestión del poder legislativo local o Parlamento, el Ministerio del Interior o su equivalente (que puedan ejercer autoridad sobre la Policía), los medios de comunicación e inclusive con organizaciones de la sociedad civil (universidades, observatorios ciudadanos, grupos de empresarios, entre otras).

d) Compromiso y participación de la Policía

La confianza y la cooperación de la policía son condiciones necesarias para que cualquier entidad externa pueda desempeñar sus funciones con eficacia. El compromiso político es un requisito previo para esto, como lo es también la integridad del organismo de supervisión. No obstante, ningún elemento es tan importante como la aceptación de la policía misma. La experiencia internacional señala que, en algunos países, a pesar de haber sido establecido desde la

iniciativa de la propia policía, en ocasiones la relación entre el órgano de supervisión independiente y la fuerza policial se ha caracterizado por la tensión, la sospecha y hasta la hostilidad. Esto sin duda tiene repercusiones sobre la viabilidad y efectividad del trabajo de supervisión externa dado que los agentes encuentran en esta figura una amenaza en lugar de una oportunidad y esto desincentiva su apoyo y cooperación.

Por otro lado, es importante asegurarse que el mecanismo de supervisión externa no se alinee por sí mismo a la policía. Entre sus principales funciones se encuentra la de preservar a la policía y su integridad, lo cual debe ser una preocupación no sólo para la institución sino también para el público en general.

Es crucial, pues, que el mecanismo de supervisión no se llegue a utilizar como una herramienta para absolver de responsabilidades a la policía; un mecanismo externo no puede y no debe reemplazar mecanismos internos de legitimación. Debe tenerse mucho cuidado de evitar poner toda la responsabilidad de la conducta policial fuera de la institución policial. Recargar el grado de responsabilidad en un organismo de supervisión independiente es una tarea desafiante pues debe respetarse en todo momento la independencia operacional de la policía y a toda la cadena de autoridad disciplinaria en el mando directo.

e) Compromiso y participación de la ciudadanía

En términos generales, los ciudadanos suelen estar a favor de la transparencia y rendición de cuentas, particularmente cuando se trata de obtener mayor información sobre la manera en la que las instituciones públicas operan y se gastan los recursos. No obstante, cuando las tasas de criminalidad son altas, especialmente para los delitos violentos, las políticas pueden perfilarse hacia "políticas de orden público", de tal modo que se alimenta un mayor temor de la ciudadanía hacia la delincuencia y consecuentemente se puede fortalecer una alta tolerancia a la mala conducta policial (por ejemplo, brutalidad y detenciones ilegales, detenciones y registros). Entre otras cosas, esto puede traer como

consecuencia una disminución en los niveles de responsabilidad policial si la ciudadanía cree (o son llevados a creer) que esto ayudará a restablecer el orden.

Bajo estos escenarios, no sólo la policía sino también la ciudadanía puede plantear la preocupación de que mejorar la rendición de cuentas policial, obstaculizará a la institución respecto al uso sus poderes y tácticas de manera efectiva.

Por eso, resulta importante que en absolutamente todos los contextos, pero particularmente en aquellos de alta violencia y de debilidad institucional (como en el caso de ciertas regiones de México y algunos otros países de América Latina), la ciudadanía comprenda que la labor de una instancia de supervisión externa es parte de un camino de modernización institucional que apunta hacia mejores estándares y maneras de actuación para una mayor eficacia del combate al crimen y la violencia.

X. Bibliografía

Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. Situación de los derechos humanos en México. Diciembre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> (Consultado el 10 de septiembre 2018).

Costa, G. y Basombrío, C. (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior, testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Cano, I. (2004). La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación del trabajo policial. Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur, 97 – 118.

De Angelis, J., Rosenthal, R. y Buchner, B. (2016). *Civilian Oversight of Law Enforcement: Assessing the Evidence*. Tucson, Az.: National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (NACOLE), OJP Diagnostic Center.

El Achkar, S. y Gabaldón, L. (2006) *Reforma policial. Una mirada desde afuera y desde adentro*. Venezuela: Ministerio del Interior y Justicia en Venezuela. Comisión Nacional para la Reforma Policial.

Human Rights Watch, HRW: *Informe Mundial 2018*. Resumen de País: México. Enero de 2018, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310> (Consultado el 10 septiembre 2018).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, 2015.

King, K. (2015). *Effectively Implementing Civilian Oversight Boards to Ensure Police Accountability and Strengthen Police-Community Relations*. Hastings Race and Poverty Law Journal.

López Portillo, E. y Fruhling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia, una propuesta para América Latina*. México, D.F.: Insyde.

Moloeznik, M. (2011). *Manual de sistemas comparados de policía*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, Marcos Pablo. Reflexiones y recomendaciones sobre el subsistema policial mexicano. (Ensayo). 2010. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual UNAM.

Muniz, O. y Proenca, D. (2007). *De la accountability selectiva a la plena responsabilidad policial*. Texto originalmente presentado en el Primer Curso Internacional en Rendición de Cuentas de la Policía, 14 al 18 de mayo de 2007, ciudad de México, organizado por INSYDE (México), con apoyo del CESC (Chile) y de la red Altus.

Paoline, E. (2004). *Shedding Light on Police Culture: An Examination of Officers' Occupational Attitudes*, en *Police Quarterly*, Vol. 7 No. 2, 2004, pp. 205-236.

Quintino R. (2013). *Legítima defensa del policía, El debido uso de la fuerza pública y las víctimas colaterales*. México, D.F.: Editorial Flores.

Tudela, P. (2010). "Cultura Policial y control interno", en *Revista Estudios Policiales* No. 7, diciembre de 2010, Academia Superior de Estudios Policiales.

Varenik, R. (2005). *Accountability Sistema policial de rendición de cuentas, Estudio internacional comparado*. México, D.F.: INSYDE/CIDE.