

Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y de la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Ref.: OL GTM 3/2025
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

14 de abril de 2025

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con las resoluciones 50/17, 53/4 y 52/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con sobre el decreto 35-2024 "Ley de la Policía Nacional Civil", que entró en vigor el 10 de diciembre de 2024. Reconocemos que la aprobación de una nueva ley que regule el funcionamiento de la Policía Nacional Civil representa un paso importante en la modernización de la institución, y la incorporación explícita de referencias al respeto de los derechos humanos, el establecimiento de un marco normativo para la carrera policial, y la intención de fortalecer la institucionalidad de la Policía Nacional Civil mediante una estructura orgánica actualizada son aspectos positivos de la Ley. Sin embargo, identificamos aspectos que requieren mayor desarrollo para asegurar su plena compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos, en especial el establecimiento de la "presunción legal" reforzada de inocencia en favor de los integrantes de la Policía Nacional Civil cuyo desempeño en el empleo de las armas de fuego sea potencialmente letal mientras se encuentren de servicio, sin importar el evento específico.

Antecedentes

El decreto 35-2024 fue aprobado por el Congreso de la República el 26 de noviembre de 2024 mediante un procedimiento de "urgencia nacional", con el voto favorable de 115 diputados, creando una nueva Ley de la Policía Nacional Civil y derogando el decreto 11-97. El Decreto fue sancionado y promulgado por el Presidente de la República el 6 de diciembre de 2024 y publicado en el Diario Oficial de Centro América el 9 de diciembre, entrando en vigor el 10 de diciembre de 2024.

Es importante señalar que el 6 de febrero de 2025, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala emitió un comunicado informando que había declarado la suspensión provisional de varias disposiciones contenidas en el decreto 35-2024, en el marco de una acción de inconstitucionalidad de ley de carácter general, presentada por un diputado del Congreso de la República. Entre las disposiciones suspendidas se encuentra la frase "se presumirá que [los integrantes de la Policía Nacional Civil] ejecutaron un acto ordenado o permitido por la ley" contenida en el primer párrafo y la totalidad del segundo párrafo del artículo 60 del Decreto.

Análisis del artículo 60 del decreto 35-2024 a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos

El primer párrafo del artículo 60 establece que "siempre que los integrantes de la Policía Nacional Civil, en el ejercicio de sus funciones dentro del servicio y en el pleno cumplimiento del deber, deban utilizar sus armas de fuego y como consecuencia el agresor resultare herido o falleciere, se presumirá que ejecutaron un acto ordenado o permitido por la ley".

Esta disposición resulta profundamente **incompatible con la protección del derecho a la vida** consagrado en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Pacto de ahora en adelante)¹. El derecho a la vida ha sido descrito por el Comité de Derechos Humanos (Comité de ahora en adelante) en la observación general 36 como "el derecho supremo respecto del cual no se permite suspensión alguna, ni siquiera en situaciones de conflicto armado u otras situaciones de emergencia pública que amenacen la vida de la nación" (CCPR/C/GC/36, párr. 2). Esta caracterización del derecho a la vida como prerrogativa fundamental e inderogable pone de manifiesto la gravedad de cualquier disposición legal que pueda comprometer su protección efectiva; de hecho, el Comité establece que "la privación de la vida puede estar autorizada por la legislación nacional y, aun así, ser arbitraria" (CCPR/C/GC/36, párr. 12). Este principio fundamental implica que no basta con que una acción que resulte en la privación de la vida esté respaldada por la legislación nacional; dicha acción debe, además, cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos para no ser considerada arbitraria.

El mismo Comité precisa aún más al señalar que "el uso de una fuerza potencialmente letal para el mantenimiento del orden público es una medida extrema a la que solo se debería recurrir cuando sea estrictamente necesario para proteger la vida o evitar lesiones de gravedad derivadas de una amenaza inminente" (CCPR/C/GC/36, párr. 12). Este estándar establece claramente que la fuerza letal solo puede emplearse como último recurso y únicamente para proteger la vida o prevenir lesiones graves ante amenazas concretas e inminentes. La presunción de licitud establecida en el Decreto elimina, en la práctica, la necesidad de evaluar la estricta necesidad, inminencia y proporcionalidad de cada caso de uso de la fuerza letal.

Además, la Observación General 36 genera obligaciones positivas a los Estados de "proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables [...] ante amenazas a la vida razonablemente previsibles" (CCPR/C/GC/36, párr. 2) y establece que "un elemento importante de la protección que brinda el Pacto al derecho a la vida es la obligación de los Estados partes, cuando tengan conocimiento o deberían haberlo tenido de privaciones de la vida potencialmente ilícitas, de investigar y, según proceda, enjuiciar a los responsables de esos incidentes" (CCPR/C/GC/36, párr. 27).

La obligación de investigar posibles violaciones del derecho a la vida está firmemente establecida en el derecho internacional de los derechos humanos. El Comité especifica también que "Las investigaciones y enjuiciamientos de casos relativos a privaciones de la vida que pudieran ser ilícitas deberían llevarse a cabo de conformidad con las normas internacionales pertinentes, incluido el Protocolo de Minnesota sobre la

¹ Guatemala aprobó el PIDCP mediante el Decreto 9-92 del Congreso de la República de 21 de febrero de 1992, y adhirió el 1 de mayo de 1992.

Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas" (CCPR/C/GC/36, párr. 28). Este deber de investigar se aplica siempre que haya motivos razonables para sospechar que se ha producido una privación arbitraria de la vida, independientemente de quién sea el presunto responsable.

El *Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas* proporciona directrices detalladas sobre cómo deben llevarse a cabo las investigaciones en casos de muertes potencialmente ilícitas. Este instrumento establece que las investigaciones deben ser "i) prontas; ii) efectivas y exhaustivas; iii) independientes e imparciales; y iv) transparentes" (párr. 22). El establecimiento de una presunción legal de licitud en el artículo 60 del decreto 35-2024 contradice directamente estos estándares al crear un obstáculo procesal para la realización de investigaciones efectivas e imparciales. La presunción de licitud contenida en el artículo 60 socava fundamentalmente estas directrices.

La presunción de licitud, además, puede enmascarar ilícitos que atenten gravemente contra el derecho a la vida y la integridad, como tortura o ejecuciones extrajudiciales, que obligan al Estado a investigar y castigar a los responsables o, de lo contrario, podrían quedar impunes graves violaciones de derechos humanos, generando posibilidades de repetición de las mismas.

La Convención contra la *Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*² impone a los Estados la obligación de prevenir la tortura y de investigar de manera pronta e imparcial cualquier acto de tortura que ocurra en su jurisdicción, y establece que "todo Estado Parte velará por que, siempre que haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura, las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial" (art. 12).

Las obligaciones del Estado en materia de prevención e investigación de la tortura son particularmente relevantes en el contexto del uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. Como ha señalado el Comité contra la Tortura en su observación general n°2, "los Estados Parte deben prohibir, impedir y castigar los actos de tortura y los malos tratos en todas las situaciones de privación o de limitación de libertad" (CAT/C/GC/2, párr. 15). Además, subraya que "es esencial investigar y establecer la responsabilidad tanto de los integrantes de la cadena jerárquica como de los autores directos" (CAT/C/GC/2, párr. 9). La disposición del artículo 60 del decreto 35-2024 que establece el "resguardo" de los agentes policiales en lugar de su presentación ante autoridad judicial competente, junto con la prohibición de aplicar prisión preventiva y de suspenderlos de sus labores, contradice estas obligaciones internacionales. Estas medidas crean un régimen de excepcionalidad que no solo compromete la independencia e imparcialidad de las investigaciones, sino que también podría generar condiciones propicias para la ocurrencia e impunidad de actos de tortura o malos tratos, considerando que, "las amnistías u otros obstáculos que impiden enjuiciar y castigar con prontitud e imparcialidad a los autores de actos de tortura o malos tratos, o ponen de manifiesto una falta de voluntad al respecto, infringen el carácter imperativo de la prohibición" (CAT/C/GC/2, párr. 5).

² Guatemala aprobó esta Convención mediante el Decreto número 52-89 del Congreso de la República, el 12 de octubre de 1989, y adhirió en 1990.

Por su parte, los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Principios básicos de ahora en adelante), ampliamente aceptados como estándares internacionales en esta materia, establecen un marco normativo detallado que debe guiar el uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado:

- El principio 4 dispone que "los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego", estableciendo una jerarquía clara de respuestas que debe respetarse.
- El principio 5 refuerza este enfoque al establecer que "cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga".
- El principio 9 establece límites específicos al uso de armas de fuego, señalando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no podrán emplearlas "contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos". Este principio establece un umbral muy alto para el uso lícito de armas de fuego, limitándolo a situaciones específicas y solo cuando medidas menos extremas resulten insuficientes.

La observación general 37 del Comité de Derechos Humanos relativa al derecho de reunión pacífica proporciona orientaciones detalladas sobre la gestión de reuniones y manifestaciones públicas, un contexto en el que frecuentemente se plantean cuestiones relacionadas con el uso de la fuerza. En su párrafo 23 establece que "los Estados tienen la obligación, por ejemplo, de no prohibir, restringir, bloquear, dispersar o perturbar las reuniones pacíficas sin una justificación imperiosa ni sancionar a los participantes o los organizadores sin una causa legítima". Este principio fundamental impone límites estrictos a la intervención estatal, exigiendo una justificación específica y contundente para cualquier restricción.

En su párrafo 78, la misma Observación aborda directamente el uso de la fuerza, estableciendo que "todo uso de la fuerza debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación, y los responsables deben rendir cuentas de toda utilización de la fuerza". El estándar para el uso de la fuerza en contextos de reuniones pacíficas es particularmente exigente: "el umbral para el uso de la fuerza en virtud del Pacto es mayor que con arreglo a los estándares de represión del delito común. La fuerza empleada por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser el último recurso, no el primero, y las reuniones deben, por norma general, gestionarse sin recurrir a la fuerza" (CCPR/C/GC/37, párr. 79).

La Observación desarrolla un enfoque progresivo frente a incidentes de violencia en las reuniones. El párrafo 85 especifica que "antes de optar por la dispersión, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben tratar de identificar a las personas que están actuando de manera violenta y separarlas del resto de los participantes, y distinguir entre quienes participan directamente en actos de violencia y quienes no". Por su parte, en el párrafo 86 establece que "cuando se adopte la decisión de dispersar de conformidad con el derecho interno e internacional, se debería evitar el uso de la fuerza. Cuando ello no sea posible, solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria". Y añade un principio esencial: "La fuerza que es probable que cause una lesión más que insignificante no se debería utilizar contra personas o grupos que se resistan pasivamente".

Por su parte, el *Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas*, (A/HRC/55/60, Protocolo modelo de ahora en adelante) representa el estándar más reciente y específico en esta materia. Estipula que "en todo momento, los agentes del orden deben seguir el principio de precaución, que exige que se tomen todas las medidas factibles y se consideren todas las alternativas posibles, incluidos todos los medios no violentos, para prevenir y evitar el uso de la fuerza en el contexto de las manifestaciones" (párr. 78). Este principio de precaución impone una obligación proactiva a los agentes del orden de evitar situaciones que puedan requerir el uso de la fuerza, planificando adecuadamente y explorando todas las alternativas no violentas. Además, refuerza el carácter excepcional y de último recurso de la dispersión de una manifestación (párrafo 76) y establece una prohibición categórica del uso de armas de fuego para la dispersión de manifestaciones subraya la extrema gravedad de recurrir a la fuerza letal en ese contexto y refuerza la necesidad de una evaluación individualizada y restrictiva de cualquier uso de armas de fuego (párrafo 82).

Estos estándares, tomados en conjunto, configuran un marco normativo que exige una evaluación individualizada, contextual y proporcionada de cada situación, incompatible con presunciones legales que avalen automáticamente el uso de la fuerza letal, y que refuerzan la obligación de los Estados de establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas para todas las actuaciones que impliquen el uso de la fuerza en el contexto de reuniones pacíficas.

El primer paso a evaluar para el uso de la fuerza es que el agente reconozca la legalidad del uso para un caso específico, esto es, que reconozca que su ejercicio obedece al cumplimiento de un objetivo legítimo, empleándolo con moderación y en proporción a la gravedad del delito. Una ley no puede eliminar este primer escalón de discernimiento, sin el cual los demás principios no tienen validez. El requisito de evaluación individual y consciente por parte de cada agente del orden sobre la legalidad y proporcionalidad del uso de la fuerza constituye un elemento esencial del sistema de restricciones y salvaguardias. Al establecer una presunción legal, el artículo 60 del Decreto socava este principio fundamental, eliminando en la práctica la necesidad de que el agente realice esta evaluación crítica.

El principio de proporcionalidad implica causar el menor daño posible en relación con la amenaza sufrida por una persona o grupo de personas y este juicio debe considerar tanto la gravedad del delito como el objetivo legítimo que se persigue. Lo relevante es que se pueda identificar la magnitud del ataque para luego decidir la

necesidad cualitativa, cuantitativa y temporal del arma o medio de defensa que resulte pertinente. La presunción legal establecida en el artículo 60 del decreto 35-2024 elimina este análisis de proporcionalidad, asumiendo la licitud del uso de armas de fuego sin considerar si existían alternativas menos lesivas disponibles o si la fuerza empleada fue proporcional a la amenaza enfrentada.

Como ha señalado el Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de Naciones Unidas, "el poder conlleva responsabilidades. Las amplias facultades conferidas a la policía se prestan al abuso en cualquier sociedad, y redundan en interés de todos que dichas facultades estén sujetas a vigilancia constante. Para funcionar correctamente, la policía necesita directrices adecuadas sobre el uso de la fuerza y mecanismos de rendición de cuentas apropiados" (A/HRC/26/36, párr. 23).

La presunción de licitud establecida en el artículo 60 del decreto 35-2024 contradice, además, *la jurisprudencia consolidada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*³, (la Corte de ahora en adelante) que ha establecido claramente la obligación estatal de investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como medio para garantizar tales derechos, en relación directa con el derecho a un recurso efectivo y al debido proceso, estableciendo así un vínculo indisoluble entre el derecho a la vida y la obligación de investigar efectivamente su posible vulneración. Estas provisiones se ven comprometidas cuando disposiciones legales debilitan la capacidad investigativa del Estado, especialmente en casos donde podría haberse producido privaciones arbitrarias de la vida.

Sobre la detención legal y disposición ante juez competente (artículo 60, segundo párrafo del decreto 35-2024)

El segundo párrafo del artículo 60 establece que "los miembros de la Policía Nacional Civil que resultaren involucrados serán resguardados de inmediato en el distrito más cercano, debiendo la autoridad jerárquica superior inmediata dar aviso al juez de la judicatura que corresponda para tomar primera declaración del agente en el lugar en el que se encuentra resguardado".

Esta disposición introduce la figura del "*resguardo*", no contemplada en las normas y estándares internacionales ni en la legislación guatemalteca. La creación de esta figura *sui generis* genera preocupaciones fundadas desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, ya que podría constituir un mecanismo para eludir las garantías procesales fundamentales aplicables en casos de detención. Confunde la naturaleza procesal del imputado, transformándolo en víctima, porque no esclarece si se trata de una medida de aseguramiento de un posible infractor de ley o, bien, se trata de una medida de protección de una presunta víctima. Esta ambigüedad jurídica resulta problemática desde la perspectiva del debido proceso y podría facilitar situaciones de impunidad.

El artículo 9 del PIDCP establece una serie de garantías fundamentales aplicables a cualquier forma de privación de libertad. En particular, el artículo 9.3 estipula que "Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada

³ Ver: i) Caso "Niños de la Calle" vs. Guatemala, 1999, párr. 225; ii) Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia, 2005, párr. 233.

sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad". Esta disposición establece claramente la obligación de presentar a toda persona detenida ante una autoridad judicial competente sin demora.

La observación general n°35 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 9 del PIDCP proporciona una interpretación autorizada de este requisito, estableciendo que la expresión 'sin demora' significa exactamente eso: debe producirse con la mayor rapidez posible, sin que la duración exceda de unos pocos días desde el momento de la detención. "A juicio del Comité, 48 horas es normalmente suficiente para trasladar a la persona y preparar la audiencia judicial; todo plazo superior a 48 horas deberá obedecer a circunstancias excepcionales y estar justificado por ellas" (CCPR/C/GC/35, párr. 33). La disposición del artículo 60 del decreto 35-2024 que establece que la primera declaración del agente se tomará "en el lugar en el que se encuentra resguardado" contraviene directamente este estándar, al invertir la lógica establecida por el derecho internacional que exige que la persona detenida sea llevada ante el juez, no el juez a la persona detenida.

En el mismo sentido, el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso". La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado esta disposición de manera estricta, señalando que "el control judicial inmediato es una medida tendiente a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de Derecho corresponde al juzgador garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción cuando sea estrictamente necesario y procurar, en general, que se trate al inculpado de manera consecuente con la presunción de inocencia" (Corte IDH, Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, 2005, párr. 76).

El marco constitucional guatemalteco establece un sistema de garantías procesales que resulta frontalmente incompatible con el "resguardo" contemplado en el artículo 60 del decreto 35-2024. El artículo 8 constitucional garantiza expresamente que "el detenido no podrá ser obligado a declarar sino ante autoridad judicial competente", mientras que el artículo 9 reafirma categóricamente que "las autoridades judiciales son las únicas competentes para interrogar a los detenidos o presos" y que "el interrogatorio extrajudicial carece de valor probatorio". El artículo 10 complementa estas salvaguardias prohibiendo que las personas sean llevadas a lugares de detención no autorizados legalmente, estableciendo responsabilidad personal para los agentes que violen esta disposición. Esta arquitectura constitucional configura un sistema donde toda persona detenida debe ser puesta a disposición de autoridad judicial, sin excepciones basadas en el cargo o función. El procedimiento de "resguardo" del artículo 60, al invertir esta lógica haciendo que el juez acuda al lugar donde se encuentra el agente policial, no solo socava estos preceptos constitucionales fundamentales, sino que establece un privilegio procesal injustificado que vulnera el principio de igualdad ante la ley y podría facilitar la impunidad en casos de uso excesivo de la fuerza.

Las garantías procesales analizadas constituyen salvaguardias universales aplicables a toda persona sometida a un proceso penal, independientemente de su

profesión o estatus. Paradójicamente, en casos donde agentes policiales son investigados por posible uso excesivo de la fuerza letal, estas garantías cobran una dimensión dual: protegen los derechos del imputado mientras aseguran simultáneamente la transparencia e imparcialidad del proceso para las víctimas y la sociedad. El artículo 60 analizado, al establecer un tratamiento procesal diferenciado para los agentes policiales, debilita no solo el derecho a la igualdad ante la ley, sino que compromete la capacidad del sistema judicial para investigar efectivamente posibles abusos. Esta preocupación se agrava al examinar el siguiente elemento crítico del artículo 60: la prohibición automática de prisión preventiva, que plantea serios cuestionamientos desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, como analizamos a continuación.

Sobre la prohibición automática de la prisión preventiva (artículo 60, segundo párrafo del decreto 35-2024)

El segundo párrafo del artículo 60 establece que "en ningún caso podrán enviarlos a prisión preventiva, ni serán suspendidos en sus labores, hasta concluida la respectiva investigación".

El artículo 9.3 del PIDCP establece un enfoque equilibrado respecto a la aplicación de la prisión preventiva. Si bien dispone que "la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general", también reconoce que la libertad "podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo". Esta formulación reconoce explícitamente que la prisión preventiva, aunque excepcional, es legítima en circunstancias específicas, debe evaluarse caso por caso, y puede justificarse para garantizar fines procesales legítimos.

La observación general n°35 del Comité de Derechos Humanos, en su párrafo 38, establece claramente que "la reclusión previa al juicio no debe constituir una práctica general, sino que debe basarse en una determinación individualizada de que dicha medida resulta razonable y necesaria, habida cuenta de todas las circunstancias". También especifica como motivos legítimos para imponer la prisión preventiva: "impedir la fuga, la alteración de las pruebas o la reincidencia en el delito". Adicionalmente, señala que "La ley debe especificar los factores pertinentes y no debe incluir criterios vagos o excesivamente amplios, como la 'seguridad pública'", y establece explícitamente que "La reclusión previa al juicio no debe ser preceptiva para todas las personas acusadas de un delito concreto, sin tener en cuenta las circunstancias de cada caso".

La prohibición automática de prisión preventiva contemplada en el artículo 60 del Decreto es particularmente problemática en casos que involucran el uso potencialmente ilícito de la fuerza letal por parte de agentes policiales por que i) existe un significativo riesgo de alteración de pruebas, como destaca la observación general n°35, especialmente cuando los implicados continúan en sus funciones oficiales con acceso a información, evidencia y potencial influencia sobre testigos; ii) además, debe existir una "determinación individualizada" (párr. 38) que considere todas las circunstancias del caso.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que, en casos de violaciones graves a derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales o uso excesivo de la fuerza, la naturaleza del delito puede justificar medidas cautelares más estrictas. La Corte ha establecido que la prisión preventiva, como medida cautelar, debe aplicarse excepcionalmente y respetando el principio de presunción de inocencia. Sin embargo, ha reconocido que puede ser legítima cuando existan "indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso y que sea estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia" (Caso Tibi vs. Ecuador, 2004, párr. 106). La prohibición absoluta establecida en el artículo 60 impide esta determinación individualizada.

En casos de graves violaciones de derechos humanos, los estándares internacionales exigen investigaciones prontas, imparciales y efectivas que podrían verse obstaculizadas sin la posibilidad de aplicar medidas cautelares adecuadas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática al señalar, en el Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, que para cumplir con la obligación de investigar y sancionar a los responsables, el Estado debe: "a) remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad; b) utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y los procedimientos respectivos, y c) otorgar las garantías de seguridad adecuadas" (párr. 268) a todos los actores involucrados en el proceso judicial. Una prohibición absoluta de aplicar prisión preventiva a agentes policiales involucrados en casos de uso potencialmente ilícito de la fuerza letal constituye precisamente uno de esos obstáculos de jure que pueden mantener la impunidad. La Corte indica además que "el Estado debe realizar inmediatamente las debidas diligencias para activar y completar eficazmente, en un plazo razonable, la investigación para determinar la responsabilidad intelectual y material de todos los autores" de graves violaciones a derechos humanos (párr. 267).

El establecimiento de un régimen diferenciado para los miembros de la Policía Nacional Civil en materia de aplicación de la prisión preventiva también plantea serias preocupaciones desde la perspectiva del principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 26 del Pacto, que exige que las normas procesales penales se apliquen de manera igualitaria a todas las personas, sin establecer privilegios basados en la profesión o el estatus social. Como ha señalado la Corte Interamericana, el Estado debe "adoptar las medidas administrativas, legislativas y cualesquiera otras pertinentes, con el fin de que las violaciones a derechos humanos cometidas sean efectivamente investigadas en procesos en los que se otorguen todas las garantías judiciales, con el fin de combatir la impunidad" (Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, párr. 269).

Esta exigencia de igualdad procesal y de remoción de obstáculos para la administración de justicia efectiva establece un marco normativo claro que debe orientar cualquier regulación sobre medidas cautelares en procesos penales, especialmente aquellos relacionados con graves violaciones de derechos humanos. La prohibición automática de prisión preventiva no solo contraviene este marco, sino que crea condiciones propicias para la impunidad en casos de uso excesivo de la fuerza, vulnerando además el derecho de las víctimas a una tutela judicial efectiva.

Al mismo tiempo, en caso de que se ordene la detención preventiva de un miembro de la Policía Nacional, deben garantizarse medidas de seguridad adecuadas, como la separación del agente acusado de la población en prisión preventiva en general.

Sobre la prohibición de suspensión de labores (artículo 60, segundo párrafo del decreto 35-2024)

El segundo párrafo del artículo 60 establece que los miembros de la Policía Nacional Civil involucrados en incidentes con armas de fuego "no serán suspendidos en sus labores, hasta concluida la respectiva investigación".

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego establecen un marco normativo integral para la rendición de cuentas. El principio 22 dispone que "los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos" en casos de uso de la fuerza. Esta disposición debe interpretarse sistemáticamente como parte de un régimen de supervisión efectiva que permita investigaciones independientes e imparciales.

El principio 23 de este mismo instrumento complementa esta obligación al establecer que "las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial". Para que este derecho sea efectivo en la práctica, es fundamental que las investigaciones se desarrollen sin obstáculos institucionales que puedan comprometer su integridad y credibilidad.

La suspensión temporal de funciones constituye una medida cautelar administrativa ampliamente reconocida en los sistemas de justicia contemporáneos precisamente porque salvaguarda la integridad de las investigaciones. Esta práctica estándar en muchas jurisdicciones tiene una triple finalidad: (1) proteger la objetividad del proceso investigativo al prevenir posibles interferencias con testigos o evidencias; (2) evitar riesgos adicionales que podrían derivarse de mantener en sus funciones a agentes involucrados en incidentes graves; y (3) preservar la confianza pública en las instituciones policiales y en el sistema de justicia.

El Protocolo de Minnesota, por su parte, establece estándares rigurosos para la independencia e imparcialidad de las investigaciones, tal como fue mencionado anteriormente. El párrafo 28 afirma inequívocamente que "los investigadores deben ser imparciales, competentes e independientes", mientras que el párrafo 29 profundiza esta exigencia al establecer que "los investigadores deben ser y parecer independientes. Por lo tanto, deben estar institucionalmente separados de los implicados en los hechos". Específicamente, el Protocolo señala que "las investigaciones deben ser independientes de los presuntos culpables y de las unidades, instituciones u organismos a las que pertenezcan" y que "las investigaciones de homicidios presuntamente relacionados con miembros de las fuerzas del orden, por ejemplo, se deben poder llevar a cabo sin ninguna influencia indebida que pueda derivarse de las jerarquías institucionales y cadenas de mando". Esta separación institucional es imposible de garantizar cuando, como establece el artículo 60 del Decreto, los agentes policiales no solo continúan en sus funciones durante la investigación, sino que explícitamente se prohíbe su suspensión.

El párrafo 30 del Protocolo refuerza esta exigencia al señalar que "los investigadores deben poder desempeñar todas sus funciones profesionales sin intimidaciones, obstáculos, acosos o interferencias indebidas", condición difícilmente realizable cuando los investigados mantienen su posición jerárquica y operativa dentro de la institución. El párrafo 31 complementa estas garantías al exigir que "los investigadores deben ser imparciales y deben actuar en todo momento de manera desinteresada", *debiendo* "analizar las pruebas de manera objetiva, y estudiar y aplicar adecuadamente las pruebas de cargo y de descargo". La prohibición de suspensión administrativa contenida en el artículo 60 crea condiciones estructurales que obstaculizan sistemáticamente el cumplimiento de estos estándares.

Además, la observación general n°36 del Comité de Derechos Humanos enfatiza que "incumbe a los Estados parte la obligación de proceder con la diligencia debida para adoptar medidas positivas razonables [...] ante amenazas a la vida razonablemente previsibles" (CCPR/C/GC/36, párr. 21) y además indica "un elemento importante de la protección que brinda el Pacto al derecho a la vida es la obligación de los Estados parte, cuando tengan conocimiento o deberían haberlo tenido de privaciones de la vida potencialmente ilícitas, de investigar y, según proceda, enjuiciar a los responsables de esos incidentes" (CCPR/C/GC/36, párr. 27).

La presunción legal establecida en el artículo 60 invierte fundamentalmente esta lógica, al establecer automáticamente la licitud de ciertas acciones policiales sin requerir la investigación individualizada que el Comité considera esencial. Además, contraviene los principios 4, 5 y 9 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, mencionados.

El artículo 60 del Decreto 35-2024 parecería contravenir gravemente los principios fundamentales de rendición de cuentas que constituyen un pilar esencial para prevenir el uso arbitrario de la fuerza letal por agentes estatales. La presunción de licitud que establece, junto con las medidas de "resguardo", la prohibición de prisión preventiva y la continuidad en funciones, crean un entorno institucional que prácticamente imposibilita la investigación efectiva de posibles violaciones al derecho a la vida, facilitando la impunidad en casos de uso excesivo de la fuerza.

A la luz de lo anterior, instamos al Gobierno de Su Excelencia a revisar el decreto 35-2024 para asegurar que se ajuste a los estándares internacionales citados, particularmente en lo relativo al derecho a la vida, la libertad personal, la igualdad ante la ley y la reunión pacífica.

En cumplimiento de los mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, seguimos a su disposición para proporcionar asistencia técnica adicional en el marco de nuestros respectivos mandatos sobre el tema abordado en esta comunicación.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las informaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase explicar qué medidas se han adoptado o se planean adoptar para asegurar que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional Civil se ajuste a los estándares mencionados, y cómo se estará garantizando el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de investigación pronta, imparcial y efectiva de posibles casos de ejecuciones extrajudiciales, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
2. Sírvase informar qué mecanismos de supervisión y rendición de cuentas existen o se planea implementar para investigar posibles casos de uso excesivo de la fuerza por parte de miembros de la Policía Nacional Civil, inclusive en el contexto de reuniones pacíficas.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Morris Tidball-Binz

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Alice Jill Edwards

Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes