

BUENA GOBERNANZA DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL:

Marco legal, Normativo y los Mecanismos de Control de la Actuación Policial

Tema 1



Schweizerische Eidgenossenschaft Confédération suisse Confederazione Svizzera Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE

Programa Seguridad Ciudadana Componente Asesoramiento Policial

Con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

Ejecutado por DCAF Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad

Acerca de DCAF

El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad - DCAF es una fundación internacional cuya misión es apoyar a la comunidad internacional en la búsqueda de la buena gobernanza y la reforma del sector de la seguridad. El DCAF desarrolla y promueve normas y estándares, realiza investigaciones de políticas adaptadas a cada contexto, identifica buenas prácticas y recomendaciones para promover la gobernanza del sector de la seguridad en contextos democráticos, y brinda apoyo, asesoramiento y programas de asistencia práctica en terreno.

Sobre el autor:

John F. Galindo S. e-mail: artesmarcialesbogota@gmail.com Intendente Jefe (R) de la Policía de Colombia por 23 años, Técnico Profesional en servicio de Policía, Instructor Avanzado Concepto Táctico Básico – Universidad de Linaeus, Växjö, Suecia, formador de formadores en Derechos, Humanos Uso de la fuerza y Función Policial CICR - Instructor en Intervención Profesional – Centre National D'Entrainement Des Forces De Gendarmerie Français Saint-Astier.

Colaboradores.

Edward Niño Ramirez, Tentiente Coronel ®, Oficial de Proyecto, DCAF en Honduras

Linda Sánchez Avendaño PhD, Asistente de Proyectos de DCAF LAC

Coautor:

Fabio Arley Gutiérrez Beltrán, Intendente Jefe (R), Técnico Profesional en Servicio de Policía, Experto en control y manejo de disturbios. Revisor

Lucia Dammert, Experta Internacional En Seguridad Ciudadana (lucia. dammert@gmail.com)

Diseño y diagramación:

Andrea López - andrealopez.dv@gmail.com

Acerca de esta publicación

Este documento fue elaborado por la Unidad de América Latina y el Caribe del DCAF en marco del Programa de Seguridad Ciudadana de la COSUDE en Honduras y del Componente de Asesoramiento Policial de DCAF en Honduras.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen únicamente a los autores y de ninguna manera reflejan las opiniones oficiales de gobiernos, otras organizaciones y / o personas a las que se hace referencia en este documento, o sus representantes.

Reconocimiento

El DCAF reconoce el apoyo de Suiza, mediante el programa de Seguridad Ciudadana de la COSUDE en Honduras.

El autor agradece sinceramente a las y los especialistas y profesionales que compartieron sus conocimientos en paneles, entrevistas y grupos focales.

* Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Las ideas y opiniones expresadas en el texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

COLECCIÓN TEMÁTICA DE LA BUENA GOBERNANZA DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL DE DCAF

Esta primera publicación "Marco legal, Normativo y los Mecanismos de Control de la Actuación Policial", es parte de la Colección Temática de la Buena Gobernanza del Uso de la Fuerza Policial, que contiene cuatro publicaciones.

Publicaciones:

- 1. Marco legal y Normativo y los Mecanismos de Control
- 2. Construcción del Modelo de Uso de la Fuerza Policial
- 3. Métodos de actuación policial
- 4. Modernización de la Formación Policial

Documentos de Orientación:

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

TABLA DE CONTENIDO

/	INTRODUCCION
8	MARCO LEGAL Y NORMATIVO DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL
8	EL MARCO DE ACTUACIÓN POLICIAL
13	MECANISMOS DE CONTROL EN LA ACTUACIÓN POLICIAL
16	Código de Conducta Ética
16	Código o Régimen Disciplinario
17	Reglamento Sobre el Uso de la Fuerza
18	La Rendición de Cuentas
19	Mecanismos de Control Interno
20	Organismo Colegiado Independiente de Evaluación de la Conducta Policial
20	Generar una Institucionalidad Transversal para los Derechos Humanos
22	REFERENCIAS



INTRODUCCIÓN

Una policía moderna tiene que contar con un modelo de uso de la fuerza policial adaptado a su contexto y guiado por las normas nacionales e internacionales en la materia (DCAF, 2021). El presente documento reconoce la necesidad de relevar las principales dimensiones, así como elementos normativos internacionales que justifican esta afirmación. Uno de los principales elementos que consolidan una relación de confianza con la ciudadanía y la percepción de legitimidad del trabajo policial es el uso de la fuerza en el marco del Estado de Derecho. Es decir, reconociendo que existen principios que permiten su utilización, pero también mecanismos de control interno y externo que apoyan la protección de la ciudadanía y de los funcionarios encargados de implementar la Ley.

El documento se organiza en seis apartados que parten con un ejercicio de definición del concepto de uso de la fuerza, así como de un modelo policial de su uso. El segundo apartado pone énfasis en el marco jurídico internacional que permite establecer un campo de actuación para el desarrollo de cualquier instrumento nacional. Esta implementación local es el foco del tercer apartado que mira en perspectiva práctica la implementación de la arquitectura jurídica internacional. El cuarto apartado presenta diversos modelos del uso de la fuerza policial, entendidos como un resumen específico que no cubre todos los ejemplos, sino que tiene por objetivo evidenciar su multiplicidad y diversidad. La quinta sección define los elementos centrales un modelo de uso de la fuerza policial seguido de la sección sobre los mecanismos de control (internos y externos) sobre el uso de la fuerza.

De esta forma, el lector tiene a su disposición conceptos actualizados de varias doctrinas internacionales formuladas por expertos temáticos de diferentes países, y recopilados a través del estudio de diferentes documentos, consultas, experiencias del autor, así como actividades académicas realizadas durante un análisis de la modernización procedimental sobre el uso de la fuerza policial.

MARCO LEGAL Y NORMATIVO DEL USO DE LA FUERZA POLICIAL

El éxito en una intervención policial donde se logra el cumplimiento de objetivos legales solo es aplaudible por los ciudadanos en la medida que las actuaciones policiales, los medios de policía utilizados y los resultados obtenidos por los funcionarios de policía, estén sujetos a normas internacionales y nacionales, instrumentos, protocolos, reglamentos o guías que regulen la actividad de policía.

Figura 1. Uso de la Fuerza – Marco Normativo.



EL USO DE LA FUERZA POR PARTE

Diseño: John Galindo (2020).

En el momento en que un policía actúa sin un marco legal y bajo la ausencia de instrumentos reglamentarios (marco normativo), sus actuaciones quedan sustentadas solamente en el criterio profesional de quien realiza la intervención y a la merced de las diferentes interpretaciones y opiniones de los organismos de control, medios de comunicación y el público en general. Por lo tanto, se hace necesario la formulación y actualización de documentos que sustenten la legitimidad en el uso de la fuerza policial, el cumplimiento del modelo de uso de fuerza y las actuaciones policiales.

El marco de actuación policial

De acuerdo con Medina (2018) el cumplimiento exitoso de objetivos legales por parte de los funcionarios policiales requiere de un esfuerzo considerable

en la formulación de mecanismos de prevención, anticipación y de entrenamiento. Esto es posible en la medida que cuenten con instrumentos legales, que normen el actuar policial, con criterios claros y protocolos amplios, y que resuelvan preguntas cómo:

- ¿Cuándo pueden hacer uso de la fuerza?
- ¿Frente a qué circunstancias se debe o no aplicar la fuerza policial?
- ¿Cuáles son los niveles de respuesta policial autorizados y entrenados?
- Con base en el modelo de uso de fuerza ¿Cuáles son las circunstancias determinantes para ponderar el uso de un nivel de respuesta policial?
- ¿Qué factores se deben considerar para la protección de los bienes jurídicos y los riesgos potenciales en la aplicación del uso de la fuerza?
- ¿Cómo lograr un equilibrio entre la protección de los Derechos Fundamentales y los resultados obtenidos durante el mantenimiento del orden y la protección de la seguridad en general?
- ¿Cuál es el equipamiento de la policía, cómo debería usarse y bajo qué circunstancias? (Medina, 2018).

El marco legal es un conjunto de normas jurídicas establecidas a través de la ley con carácter general. Por su parte, el marco normativo para el uso de la fuerza es un conjunto general de normas establecidas a través de manuales, reglamentos, criterios, protocolos, metodologías, lineamientos, instructivos, parámetros y guías entre otros, que establecen la forma en cómo se desarrollan las actuaciones y funciones policiales para alcanzar los objetivos legales y el cumplimiento de la misión constitucional. Además de indicar lo que se debe hacer, también se hace referencia al cómo hacerlo.

Tabla 1. Marco Normativo para el Uso de la Fuerza Policial.

DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN	OBSERVACIONES	
Criterios	Son catalogados como principios	En el trabajo policial los criterios	
	o normas para la toma de	establecidos y documentados	
	decisiones, para opinar o	fortalecen el principio de racionalidad	
	ponderar situaciones.	para la toma de decisiones por parte	
	Los <i>Criterios</i> permiten establecer	de los FEHCL, facilitan la capacidad	
	las pautas o principios a partir de	para definir los niveles de respuesta	
	los cuales se determinan los	policial ante una situación de	
	procedimientos a seguir y la	resistencia activa o pasiva.	
	distinción de conductas,		
	comportamientos o situaciones.		
	Lo documentos <i>guía</i> tutelan,	Incluye información sobre un asunto	
Guías	rigen u orientan una actividad o	en específico con principios para	
	procedimiento.	encauzar una actividad o	
		comportamiento.	

	Documento que tiene como	Los instructivos son funcionales para
	finalidad brindar información detallada del funcionamiento de	el uso de un elemento, dispositivo o medio de policía. También es práctico
	algo en particular, con pautas	para la ejecución de un determinado
Instructivos	que deben ser llevadas a cabo	procedimiento, actividad
	por un determinado grupo de personas con un fin común para	administrativa u actuación operativa policial.
	obtener un resultado	poneiuii
	determinado.	
	Es un conjunto de medidas,	
	normas y objetivos que deben respetarse dentro de una	policía los lineamientos son una declaración de principios establecidos.
	organización. Son una tendencia,	Cuando una organización policial
	una dirección o un rasgo	establece lineamientos, toma una
	característico de algo	postura o idea sobre ciertos temas.
Lineamientos	establecido, a través de un acumulado de órdenes o	Los FEHCL, estarán condicionados a respetar dichas ideas o principios, de
	directivas que la organización	lo contrario, estarían actuando en
	instituye a sus funcionarios.	contra de lo establecido por el
		organismo policial y actuando por
		fuera del marco normativo, incluso pueden ser sancionados dependiendo
		de la gravedad de la acción.
	Conjunto de instrucciones para el	Se recomienda la construcción de
	uso de elementos del servicio o	manuales de carácter genérico para
	el establecimiento de procedimientos de actuación. Los	regular las actividades a realizar, evitando la construcción de un
	manuales se construyen con el	manual explícito de forma metódica.
	fin de transmitir información que	Es importante tener en cuenta que el
	sirve al funcionario policial para	trabajo policial es impredecible ante
Manuales	actuar de una forma determinada en una situación	las múltiples situaciones que enfrentan los FEHCL. Los manuales
	específica.	de carácter metódico pueden limitar
	p	la actuación policial y la toma de
		decisiones acertadas bajo el criterio

		profesional del funcionario policial
		que afronta y vive la realidad de las
		situaciones.
	Son datos imprescindibles y	En el ámbito policial, un funcionario
	orientativos para obtener la	de policía en una determinada
	evaluación o valoración de una	situación o circunstancia puede
Parámetros	determinada situación	comprenderse o ubicarse en
		perspectiva de acuerdo con uno o
		varios parámetros definidos de
		actuación.
	Conjunto de normas, reglas y	Para el trabajo policial los protocolos
	pautas pactadas previamente	tienen información sobre las
	que sirven para guiar una	actuaciones policiales y sirven como
Protocolos	conducta o acción ante una	guía para que los FEHCL puedan
	determinada situación.	decidir la actuación o procedimiento a
		seguir de manera profesional y bajo
		ciertos estándares establecidos.
	Conjunto de normas o	Posee alcance legal (regulado y
Reglamentos	parámetros de actuación y	controlado).
	funciones que deben seguirse	
	con carácter obligatorio.	

Fuente: Elaboración propia

Igualmente, en el marco legal y normativo es muy importante integrar lo establecido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), que hace parte del derecho internacional público y está constituido para promover y proteger los Derechos Humanos a través de imperativos legales de obligatorio cumplimiento a nivel internacional, regional y nacional (tratado o pacto). También hacen parte los instrumentos que no son jurídicamente obligatorios (Derecho Indicativo no vinculante).

Tabla 2. Tratados Internacionales de Derechos Humanos Vinculantes/ Documentos del Derecho Indicativo No Vinculantes.

TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS VINCULANTES	
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
CIEDR	Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
CEDM	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
ССТ	Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
DOCUMENTOS DEL DERECHO INDICATIVO NO VINCULANTES	
СС	Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
PBEF	Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
RMTR	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
СР	Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión
DV	Declaración Sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y de Abuso de Poder

Diseño: John Galindo. Fuente: CICR (2017).

En conclusión, la construcción ordenada y disciplinada del marco legal y normativo fortalece la doctrina de un organismo policial, además de brindar el material suficiente para fortalecer el proceso de capacitación y entrenamiento especialmente en el ámbito procedimental donde se hace uso de la fuerza policial.

Mecanismos de Control en la Actuación Policial

Para la buena gobernanza y reforma del sector de seguridad, es fundamental considerar el rol de los mecanismos de control para favorecer la actuación responsable de los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Para ahondar en el tema se recomienda incluir el proceso de incorporación y selección de los funcionarios, instancia en la cual los organismos policiales deben contar con perfiles de ingreso adecuados y procesos de ingreso exigentes, que garanticen la selección de ciudadanos con las capacidades. así como habilidades requeridas para desarrollar la función policial, entre los que podemos destacar un alto sentido de responsabilidad, apego a la ley, claridad sobre el compromiso de integrar organismos encargados de servir y proteger, y un comportamiento ejemplar fundamentado en la vocación de servicio. Quienes ingresan a formar parte de organismos policiales deben dimensionar la gran responsabilidad que tienen para favorecer el buen funcionamiento de las sociedades democráticas, lo que requiere un uso adecuado de la autoridad y el poder que se le delega.

Otro mecanismo de prevención fundamental a parte del proceso de selección es la etapa de formación de los aspirantes a policía, proceso en el que se imparte amplia instrucción acerca de la vocación de servicio, responsabilidad legal en el ejercicio de sus funciones y la conducta ética. Esto con el fin de generar en el futuro policía claridad sobre su comportamiento ejemplar y el compromiso de actuar dentro de un marco legal y normativo, no por el temor de ser sancionado, sino por la gran cuota de poder que se le delega (monopolio de la fuerza), lo que requiere una comprensión de que el uso de la fuerza debe ser limitado para poder cumplir con los valores de una sociedad democrática. En la medida que un funcionario del orden comprende y asimila la responsabilidad que le corresponde como encargado de hacer cumplir la ley, es consciente también que su comportamiento individual favorecerá o afectará el funcionamiento de todo el organismo policial y de la sociedad. Por lo tanto, el mismo buscará enmarcar su comportamiento a los estándares internacionales de Derechos Humanos generando medidas de autocontrol, para asegurar que el comportamiento colectivo del organismo policial se sustente en un marco legal y reglamentario.

En consecuencia, serán cada vez menos los casos en que tengan que aplicarse sanciones con el fin de corregir conductas equivocas por parte de los funcionarios. Este fortalecimiento del componente ético del policía, con seguridad fortalecerá la imagen del organismo encargado de hacer cumplir la ley, lo cual se verá reconocido en su mayor legitimidad anclando dicho proceso en el fortalecimiento de las condiciones necesarias para la gobernanza democrática de la policía.

Cuando se habla del uso de la fuerza como medio legal, materia que permite el acatamiento y cumplimiento de las leyes dentro de una sociedad, resulta fundamental recordar que los Estados son quienes poseen el monopolio del uso de la fuerza y de las armas, y que delegan estas funciones a los Organismos Encargados de Hacer Cumplir la Ley (OEHCL). En consecuencia, se hace necesario implementar mecanismos de control tanto internos como externos, que permitan establecer responsabilidades y evitar excesos en el uso de la fuerza por parte de los organismos policiales y sus funcionarios.

Es de suma importancia tener presente que el monopolio de la fuerza requiere que los organismos policiales en quienes se ha delegado dicho monopolio sean los primeros llamados a respetar la ley. Lo que requiere establecer claramente los límites de su actuación y establecer los organismos encargados de supervisar y controlar sus comportamientos. De manera que dentro de la Ley deberán desarrollarse claramente los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad, así como definirse de forma precisa en que caso los FEHCL están autorizados para hacer uso de la fuerza, estableciendo en ella los límites de actuación. Esto se puede considerar como una medida para generar un mecanismo de control en los cuerpos de policía, y así evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad de los funcionarios que favorezcan excesos en actuaciones policiales y la violación de derechos fundamentales.

Una consideración importante es que dentro del Estado estén claramente definidas cuales son las autoridades que tienen facultad de investigar y sancionar con objetividad, imparcialidad e independencia y apego a un debido proceso, hacia los organismos y a los FEHCL. Cuando se realiza un análisis de la orientación que brinda la Organización de Naciones Unidas (1990), en el Principio 7 de los estándares internacionales PBEF, se identifica la necesidad de evidenciar delitos en la ley penal de cada Estado, excesos o abusos cometidos por los FEHCL, cuando se extralimiten en el uso de la fuerza, con sanciones ejemplarizantes que disuadan a otros funcionarios de realizar conductas similares.¹

Un régimen disciplinario estricto también puede ser considerado como complementario para generar mecanismos de control. Si el documento normativo es de conocimiento público, y en él se establecen como faltas disciplinarias aquellas conductas excesivas, omisivas o no ajustadas a los procedimientos establecidos por el organismo y que, pudieran llegar a atentar contra los derechos ciudadanos o transgredir el ordenamiento jurídico, este mismo régimen podría establecer fuertes sanciones para aquellos funcionarios que incurran en estas conductas. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones de tipo penal que puedan desprenderse de las conductas y comportamientos de los FEHCL.

¹ Octavo Congreso de las Naciones Unidas. (27 agosto-7 septiembre de 1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba.

Bajo el principio de trasparencia para una buena GSS, se sugiere a las autoridades o funcionarios con atribuciones disciplinarias, de control interno o externo, o con la facultad de imponer sanciones penales (autoridades con funciones de control) a los FEHCL, contar con algún tipo de asesoría o acompañamiento externo por parte de expertos independientes en el uso de la fuerza policial. La opinión o concepto por parte de estos expertos podría ayudar a la autoridad de control a tener un contexto más claro acerca de la forma como sucedieron los hechos y de las conductas o procedimientos realizados por los funcionarios de policía. El aporte de expertos temáticos brinda insumos para la toma de decisiones imparciales, objetivas y justas. Esto tiene el ánimo de generar garantías a los funcionarios investigados, ya que si bien es cierto que las sanciones deben ser ejemplarizantes para los funcionarios que se aparten del cumplimiento de la ley o cometan excesos. El uso de la fuerza en la práctica resulta ser un ejercicio extremadamente complejo, en el cual los funcionarios toman decisiones en situaciones tensas, sometidos a altos niveles de estrés y con frecuencia se encuentra en riesgo la vida de un ciudadano o la de ellos mismos para cuyo ejercicio limitado y restringido es esencial. Tal y como fue señalado, es necesario un adecuado cumplimiento de los requisitos de ingreso y la adecuada adquisición de capacidades y competencias en el proceso de formación, las que deben ser actualizadas permanentemente.

Dentro del marco legal para favorecer el control policial, se debe además, estipular normativas específicas respecto de la subordinación de las fuerzas policiales al poder político y su prohibición de deliberar en dichas esferas. Para ello se debe elaborar una institucionalidad y una normativa específica y adecuada que contemple todas las dimensiones que conforman el control civil; control político (ejecutivo y legislativo); control judicial; control administrativo, de desempeño y presupuestario y de la comunidad y la sociedad civil.

Por lo general se busca ejercer control sobre los FEHCL, a partir de mecanismos que tienen como su eje principal la aplicación de una sanción. Sin embargo, aunque se reconoce la importancia de estos mecanismos, y aún más, se recomienda el establecimiento de los mismos, resulta importante sugerir que desde el Estado y los organismos se priorice la prevención más que el castigo. Es decir que los esfuerzos estén encaminados a evitar que los FEHCL incurran en comportamientos que los lleven a infringir la ley o a extralimitase en sus funciones y actuaciones policiales.

Otra forma en que los OEHCL ejercen control sobre las actuaciones que realizan los funcionarios policiales, en especial los cuerpos de policía, es a través de la implementación de instrumentos reglamentarios, como por ejemplo un código de conducta ética, un código o régimen disciplinario y un reglamento sobre el uso de la fuerza.

Código de Conducta Ética

El código de conducta ética es un documento instruccional en el que se plasman los principios y valores fundamentales que deben observar y acatar los funcionarios de acuerdo con las tareas encomendadas de servir y proteger a la sociedad. Es fundamental que en la elaboración de este código se resalte el cumplimiento de la ley, el respeto por los conciudadanos y sus derechos fundamentales y los valores democráticos en los que se sustenta el actuar de las instituciones policiales, tales como la imparcialidad y la no discriminación. Este código debe contener párrafos específicos que permitan al funcionario comprender y reflexionar sobre el uso de la fuerza y el respeto por la dignidad humana. Uno de los elementos más recomendables para la elaboración y seguimiento de un código de conducta ética es la participación de un grupo de expertos independientes y transversales, conformado tanto por funcionarios del mismo organismo policial, sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados y motivadores; con la finalidad de enfocar el instrumento desde el ser como persona, para ser aceptado, apropiado, interiorizado y aplicado por el funcionario policial. En caso de que el código llegue a infringirse por la conducta inapropiada de un funcionario, corresponde al equipo interdisciplinario realizar el seguimiento, evaluar los hechos que lo motivaron y realizar una acción de mejora que evite una nueva infracción por parte del funcionario o de otros funcionarios, sin desconocer las acciones de tipo legal que correspondan aplicar según el caso.

El ideal es que un instrumento de esta categoría sea implementado dentro del OEHCL a través de una política y mecanismos que transversalicen en todos sus procesos, actividades y procedimientos, junto con los principios y los valores institucionales que deben estar plasmados en dicho código.

Código o Régimen Disciplinario

Los cuerpos de policía que implementan un régimen disciplinario establecen en el instrumento todas aquellas conductas o comportamientos inapropiados en los cuales podrían llegar a incurrir los funcionarios en el ejercicio de sus tareas e incluso en algunos casos fuera de estas, y que al apartarse del ordenamiento jurídico y de la conducta ética, pueden ser consideradas como faltas disciplinarias. Además, establecen como faltas disciplinarias aquellos procederes excesivos de los funcionarios en lo relacionado con el uso de la fuerza.

Es fundamental contemplar en este tipo de instrumentos no solo los comportamientos considerados como faltas disciplinarias, sino también las sanciones correspondientes a cada una de ellas. En todos los casos, las sanciones deben ser proporcionales a la gravedad de la falta cometida, dentro de las cuales se debe considerar desde los llamados de atención por escrito, la imposición de sanciones pecuniarias, hasta la suspensión o pérdida

del cargo en los casos más graves, independiente de los procedimientos de carácter administrativo o penal que deba asumir el funcionario.

Conscientes de lo complejo que resulta el uso de la fuerza para FEHCL y con el fin de analizar las decisiones tomadas por los funcionarios con atribuciones disciplinarias al organismo policial, como ya se mencionó anteriormente, se considera contar con el acompañamiento u opinión de expertos prácticos en el uso de la fuerza en las etapas de investigación, seguimiento y control.

Los equipos interdisciplinarios (expertos temáticos, psicólogos, trabajadores sociales, abogados, entre otros), son un mecanismo de acompañamiento preventivo para los funcionarios, que en cumplimiento de su deber legal se ven inmersos en investigaciones. Lo anterior, de acuerdo con el Octavo Congreso de las Naciones Unidas (1990) en su Principio 21 "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones." (p. 8).²

Reglamento Sobre el Uso de la Fuerza

Construir e implementar un instrumento de esta categoría por los OEHCL fortalece los principios de buena GSS. En esta herramienta preventiva de control se adoptan los estándares internacionales para el uso de la fuerza, así como la normatividad interna vigente en cada Estado. En este instrumento se debe definir y desarrollar los principios de absoluta necesidad, legalidad, proporcionalidad y responsabilidad que desde los estándares internacionales se establecen para el uso de la fuerza, y también los casos en los cuales los FEHCL tienen atribuciones o están autorizados para utilizarla. En este documento se puede desarrollar la descripción del Modelo para el Uso de la Fuerza creado o adoptado por el organismo, donde se orienta a los funcionarios con parámetros y criterios claros, sobre cuáles serían los posibles niveles de fuerza a desplegar de acuerdo con la conducta o nivel de resistencia propuesta por el ciudadano o grupo de ciudadanos infractor.

La implementación de este instrumento ofrece a los funcionarios del orden mayor claridad acerca de los límites de su actuación y los insumos necesarios para valorar las situaciones de forma adecuada, de manera que fortalece el criterio profesional para la toma de decisiones acertadas y oportunas de acuerdo con la normatividad y reglamentación vigente.

Aunadoaloanterioryhaciendoreferenciaalcapítulodedicadoalaconstrucción del marco legal y normativo a través de documentos reglamentarios, se

² Octavo Congreso de las Naciones Unidas. (27 agosto-7 septiembre de 1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba.

considera que los procedimientos, tareas y actividades desarrolladas por los OEHCL, en especial de los cuerpos de policía. Esto debería estar documentado en la doctrina de cada organismo, estableciendo estándares y parámetros mínimos de intervención que orienten a los funcionarios en sus actuaciones y las recomendaciones de cuando no es posible intervenir. Estas medidas fortalecen las apreciaciones objetivas de los funcionarios de policía para realizar valoraciones y tomar las decisiones más acertadas.

La Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es crucial para una actuación policial eficaz (DCAF, 2021). Para entenderla como un mecanismo de control en la aplicación de la fuerza policial, tomaremos como referencia la clasificación que hacen León y Mendoza (2018), quienes la clasifican en tres elementos:

- La obligación de informar y justificar las decisiones: Los OEHCL, están en la obligación de explicar y justificar a la comunidad a través de escenarios de participación ciudadana, con el marco legal y normativo que limita y regula la actuación policial. De la misma manera, debe explicar las razones del porqué es necesario recurrir al uso de la fuerza como medio de policía para el cumplimiento de objetivos legales bajo los principios establecidos en los estándares internacionales, la ley estatal y el marco normativo que regula y limita el uso de la fuerza policial. También, debe informar sobre los mecanismos preventivos de control (humanos y doctrinales) que se ejercen sobre las actuaciones que realizan los funcionarios policiales.
- El derecho que tiene el ciudadano para exigir la información que considere necesaria: Aplicar los principios de rendición de cuentas, la transparencia, el estado de derecho, la participación, la sensibilidad, la eficacia y la eficiencia dentro de los procesos de buena gobernanza, requiere de eficacia y responsabilidad en la aplicación de la ley y el uso de la fuerza como medio de policía por parte de los FEHCL. Se sugiere a las autoridades de control con facultades para adelantar investigaciones disciplinarias y penales a los FEHCL y los OEHCL, que a través de las dependencias encargadas de los mecanismos de prevención y mecanismos sancionatorios, implementen sistemas de recepción de quejas o denuncias, para que ciudadanos afectados por el uso inadecuado de la fuerza en procedimientos policiales, puedan informar oportunamente sobre las irregularidades o excesos cometidos por los FEHCL. De igual forma, a través de estos sistemas los ciudadanos puedan solicitar información sobre las medidas adelantadas en los casos donde existan comportamientos inadecuados a la función policial o por la extralimitación de funciones.
- La capacidad de las instituciones del Estado para sancionar a los funcionarios públicos que contravengan con el cumplimiento de sus obligaciones.

 Brindar información a través de mecanismos de participación ciudadana sobre las acciones adelantadas, las investigaciones, las sanciones y correctivos impuestos por parte de los organismos de control, y el OEHCL a los FEHCL que se han apartado del cumplimiento de la ley. Asimismo, informar sobre el acatamiento de las sanciones, las responsabilidades y las correcciones adelantadas para brindar garantías de no repetición.

Por otro lado, DCAF (2021) define la rendición de cuentas como un proceso interdependiente en el que diferentes actores comparten la responsabilidad de construir una cultura de rendición de cuentas (p. 59). Se puede dividir entre procesos internos y externos:

- Entrelos procesos internos sedestacantres: (i) las organizaciones policiales deben desarrollar un código de ética y procedimientos disciplinarios; (ii) el código de ética debe incluir responsabilidades específicas para la supervisión; (iii) el mantenimiento de registros detallados, que deberían aplicarse a todo el equipamiento relacionado con el uso de fuerza y en especial a los de mayor grado de letalidad.
- Los procesos externos de rendición de cuentas externa de acuerdo a DCAF (2021) incluye cinco elementos: (i) la creación de un organismo externo e independiente capaz de investigar (o supervisar) las denuncias contra la Policía; (ii) la supervisión externa debe estar libre de influencia política; (iii) la necesidad de un sistema de supervisión externa dotado de los medios adecuados y de independencia en su accionar; (iv) la investigación de todos los casos de muerte o lesiones graves bajo custodia policial deben remitirse a un organismo externo; (v) los modelos policiales deben basarse en evidencia sólida.

Mecanismos de control interno

Se requiere de una instancia interna -llámese contraloría, inspectoría, o asuntos internos- que realice un trabajo exhaustivo de control del comportamiento policial, incluyendo para ello mecanismos de evaluación del desempeño con foco en una dimensión de Derechos Humanos y uso de la fuerza. Estas instancias debieran contar con la participación de personas externas independientes que por su labor en materia de Derechos Humanos puedan conformar comisiones encargadas de evaluar de manera objetiva e independiente el cumplimiento de los estándares internacionales en la materia. Las recomendaciones que evacúe este organismo de control interno debieran ser vinculante para las divisiones y direcciones operativas.

Como parte de los mecanismos que favorezcan el control interno se debiera considerar además un sistema de registro y tratamiento eficaz de los reclamos por abusos policiales. Este sistema debiera ser de fácil acceso, estar disponible en la web y contemplar funcionarios especializados civiles que recojan dichas denuncias garantizando el resguardo de las víctimas. Se debieran contemplar protocolos precisos para evitar revictimización y contención para los casos más graves. Adicionalmente, este sistema debiera contemplar la elaboración de un informe anual detallado sobre la materia y un ejercicio público de rendición de cuentas de las autoridades políticas y policiales con los más altos estándares de transparencia.

Organismo colegiado independiente de evaluación de la conducta policial

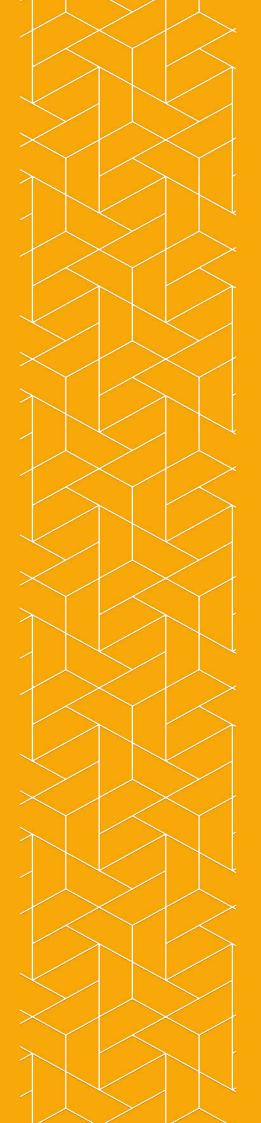
Este organismo colegiado y multidisciplinario podría tener por función evaluar anualmente el uso de la fuerza de los aparatos policiales en materias específicas, especialmente sensibles mediante mecanismos y dispositivos preestablecidos, y la formulación de recomendaciones vinculantes para las fuerzas del orden.

Generar una institucionalidad transversal para los derechos humanos

Esta institucionalidad transversal tendría por objeto generar los mecanismos y dispositivos necesarios para favorecer por parte de los organismos estatales el respeto irrestricto de los Derechos Humanos. Podría estar compuesta por alguna secretaría de Estado en la materia encargada de generar una política pública en la materia y/o un instituto de Derechos Humanos de carácter independiente, encargado de velar por su cumplimiento y de realizar las acciones legales pertinentes para favorecerlo. Las apreciaciones que dichas instituciones formulen debieran tener un carácter vinculante para las policías. Para ello, se podría considerar la redacción de informes específicos periódicos sobre materias específicas tales como control del orden público, procedimientos de alta complejidad, mecanismos policiales para hacer cumplir órdenes judiciales, sobre todo cuando estas involucren allanamientos y arrestos, así como temáticas referidas al tratamiento de poblaciones vulnerables (jóvenes, migrantes, NNA, mujeres minorías sexuales y pueblos originarios).

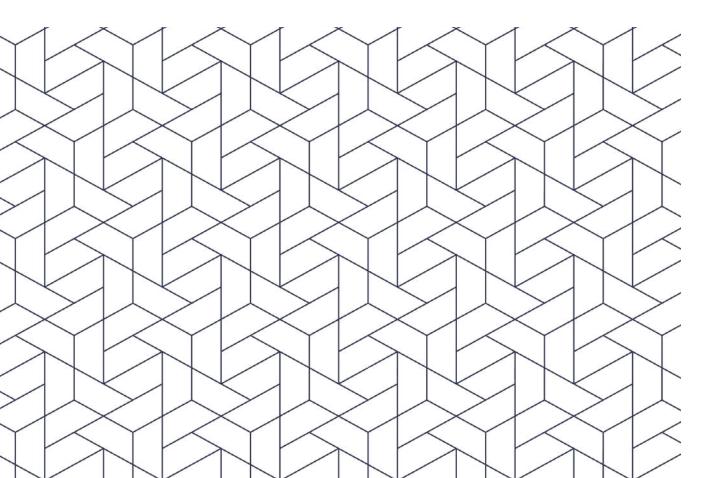
Procedimientos y protocolos con organismos internacionales de Derechos Humanos

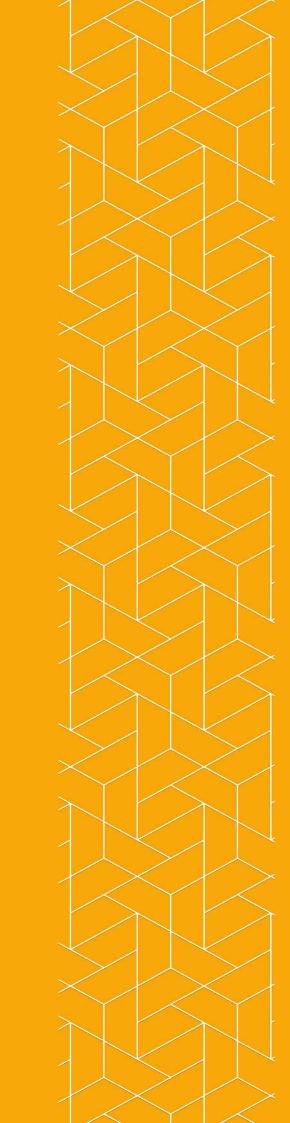
Se debiera contemplar por ley la intervención de organismos internacionales y especializados en materia de Derechos Humanos para observar situaciones que se consideren críticas. Sus recomendaciones debieran ser vinculantes para los Estados y contener explícitamente mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas, con el fin de asegurar su correcta implementación.



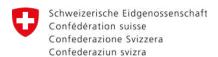
REFERENCIAS

- CICR. (2017). Servir y proteger Derecho de los Derechos Humanos y Derecho Humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad (2º Ed.). Comité Internacional de la Cruz Roja. https://www.icrc.org/es/publication/servir-y-proteger-derecho-de-los-ddhh-y-derecho-humanitario-para-las-fuerzas-de-policia
- DCAF. (2021). Uso de la fuerza policial: un marco para garantizar una buena gobernanza sobre el uso de la fuerza. DCAF-Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad.
- León, M., & Mendoza, J. (2018) La Rendición de Cuentas como Mecanismo de Control de la Corrupción. En M. Merino Huerta, J. Hernández & E. Avilés Ochoa (Coord.), Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada (pp. 50-74). Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Medina, E. (2018). Uso Legítimo de la Fuerza (1º Ed.). Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Octavo Congreso de las Naciones Unidas. (27 agosto-7 septiembre de 1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba.





ISBN: 978-92-9222-651-0



Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE

Programa Seguridad Ciudadana Componente Asesoramiento Policial

Con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)



