

# UNA GUÍA PRÁCTICA AL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

*Kenneth Anderson*

Todos aceptamos la necesidad de que haya policías en las sociedades modernas. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son necesarios si la sociedad ha de funcionar no sólo en forma ordenada, sino también en forma justa. Una sociedad sin policías sería una sociedad dominada por los intereses arbitrarios y violentos, fueran gánsters o zares del narcotráfico, terratenientes u otros. Sin estos funcionarios no se podría ejecutar la ley, ni mucho menos ejecutarla de una manera equitativa, imparcial y justa.

Asimismo, todos sabemos que malos policías hacen de una sociedad un lugar terrible para vivir. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser malos en muchos sentidos. Puede ser que sean corruptos, que tengan nexos con el hampa, que participen en la violencia política extrajudicial mediante escuadrones de la muerte, que practiquen la tortura y el maltrato, o que no apliquen la ley a todas las personas por igual - a ricos y pobres, hombres y mujeres, personas de diferentes razas y grupos étnicos. Son muchas las maneras en que la conducta de la policía podría no estar de conformidad con la ley o no redundar en provecho de la sociedad. Lo cierto es que todas inciden negativamente en la calidad de la misma por la función estabilizadora tan importante que cumple la policía y por el hecho de que se le permite emplear la fuerza para hacer cumplir la ley.

Son dos hechos muy obvios - la policía es necesaria, pero malos policías son una catástrofe para todos. Pero hay un tercer factor, a saber, el hecho de que en muchas partes del mundo,

tanto en las naciones ricas como las pobres, la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ha resultado ser muy difícil de controlar. Aunque el problema sea que se golpeen a los sospechosos en Los Angeles, que se torturen los presos en Turquía, que se asesine a los contrincantes políticos en El Salvador, que se acepten sobornos en el Japón, que se trafiquen drogas en Inglaterra, o muchas otras situaciones alrededor del globo, el hecho es que el poder de la policía en muchas sociedades es considerable, y prevenir que se abuse de él no es nada fácil.

El carácter universal de los problemas planteados por la conducta mala o ilícita de la policía ha motivado que por muchos años éstos hayan sido objeto de estudio y análisis en las Naciones Unidas. Algunos de estos análisis se dan en los órganos directamente políticos de Naciones Unidas. Otros tienen lugar entre especialistas en la aplicación de la ley y en derechos humanos. Algunos de los problemas planteados tratan directamente de derechos humanos, tales como la prevención de la tortura, mientras otros tienen que ver con la corrupción, el terrorismo, el contrabando, e intereses más de tipo general que no se vinculan directamente con los derechos humanos.

### **Antecedentes del Código de Conducta**

El 17 de diciembre de 1979 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 34/169 que lleva el título del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. El propio título destaca el propósito de la resolución: es una guía para la conducta de la policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

El Código de Conducta adoptado por la Asamblea General está dividido en dos partes. La primera es una declaración general y el preámbulo a la resolución. Expone las razones por las que la Asamblea General consideró conveniente adoptar el Código de Conducta. Como reza el preámbulo, la Asamblea General consideró que al establecer ciertas normas mínimas

universales para la conducta de la policía y demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, contribuiría, en primer lugar, a proteger los derechos humanos internacionales. El preámbulo de la resolución hace mención específica de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura. Queda claro, entonces, que la Asamblea General creía que los derechos humanos son una de las razones por las que la policía necesita conocer las normas mínimas de conducta.

Luego la resolución destaca el hecho de que las normas de conducta son de transcendental importancia para la policía por las “posibilidades de abuso” que entraña el ejercicio del poder para hacer cumplir la ley. Resalta que la aplicación de la ley “en defensa del orden público” tiene una “repercusión directa en la calidad de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto”.

Asimismo, la resolución señala que ningún Código de Conducta será de valor práctico a menos que pase a formar parte de la capacitación práctica de los oficiales de policía y se vigile su cumplimiento por las fuerzas de policía nacionales y locales. Agrega que, el “desempeño humanitario de las funciones de aplicación de la ley” entraña otros principios también. Entre ellos, destaca que todo “organismo del sistema de justicia penal” debe ser “representativo de la comunidad en su conjunto, obedecerla y responder ante ella”. Además, que el mantenimiento de normas éticas por los oficiales de policía depende de la existencia de un “sistema de leyes bien concebido, aceptado popularmente y humanitario”. Finalmente, insiste en que los organismos de ejecución de la ley no sólo deben autodisciplinarse, sino ser fiscalizados por funcionarios civiles y públicos tales como juntas examinadoras, comités de ciudadanos, fiscalías u otros mecanismos externos.

## Contenido del Código de Conducta

El Código de Conducta se adjunta como un Anexo a la resolución de la Asamblea General. La razón de esto es que la redacción del Código de Conducta le correspondió a un grupo conformado por policía, expertos en derechos humanos y en la aplicación de ley, y otros. Trabajaron juntos en una serie de conferencias con el fin de redactar el Código de Conducta, que luego fue presentado a la Asamblea General. Por ende, el lenguaje y las disposiciones específicas del Código de Conducta no reflejan simplemente las ideas de los diplomáticos y políticos que participan en la Asamblea General, quienes probablemente tengan poca idea del trabajo cotidiano de la policía. Las disposiciones más bien fueron producidas por policías, penales y expertos en la administración de justicia penal. Por esta razón, son muy prácticas, si bien su aplicación depende de que exista la voluntad política necesaria. Las disposiciones consisten de ocho artículos, los cuales procederemos a analizar en forma individual.

Artículo 1. Este artículo estipula como norma general que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en todo momento “cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales”. Es interesante observar que este artículo destaca el deber de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de proteger por igual a todas las personas bajo la ley; el Código no permite a estos funcionarios proteger a algunas personas sí y a otras no, ni aplicar la misma ley de manera diferente a distintas personas.

Además, el comentario sobre el Artículo 1 señala que el Código de Conducta no se aplica simplemente a los miembros uniformados de organismos policiales, sino también a los miembros no uniformados de los servicios de seguridad y al personal militar que se dedican a funciones de policía. Esta disposición es muy importante en la medida en que exige que el personal militar con poder de arresto y detención cumpla con las normas del Código de Conducta.

Artículo 2. Este artículo dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”. El comentario sobre el Artículo 2 destaca que los derechos humanos mencionados en el mismo son los que están reconocidos por el derecho internacional, y luego enumera una serie de instrumentos pertinentes. Asimismo, el comentario señala que en muchos países estos derechos humanos se han aplicado por medio de legislación nacional específica que se extiende al trabajo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Artículo 3. Este artículo versa directamente sobre el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Dispone que éstos sólo podrán usar la fuerza “cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

Este artículo aborda, por supuesto, uno de los problemas clave de los derechos humanos en lo que a la aplicación de la ley se refiere. El comentario recalca el hecho de que el uso de la fuerza debe ser “excepcional” y no la norma, y no más que la necesaria. Además, el comentario afirma que la fuerza empleada debe ser “proporcional” al objetivo que se ha de lograr. Por ejemplo, sería difícil justificar el uso de un arma de fuego contra un sospechoso que intentaba huir de la policía en el caso de una contravención no violenta. De hecho, esta sección resalta el hecho de que el uso de armas de fuego es “una medida extrema”. Destaca que las armas de fuego no deben usarse a menos que un sospechoso “ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda... detenerse el presunto delincuente aplicando medidas menos extremas”. Es imposible sobrestimar la importancia de este artículo, dado que el uso de la fuerza, y en particular de las armas de fuego, es un elemento fundamental del trabajo policial y figura con tanta frecuencia entre los abusos de los derechos humanos cometidos por oficiales de policía.

Artículo 4. Este artículo estipula que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben mantener en secreto “las cuestiones de carácter confidencial” que descubran en el ejercicio de sus funciones, a menos que la ley exija que se revele. Es evidente que en el ejercicio normal de sus funciones los oficiales de policía obtienen mucha información sobre los individuos investigados a la cual no tendrían acceso de otra manera. Dado que la obtienen únicamente debido a la naturaleza de sus funciones, por respeto a los ciudadanos a que sirven debe ser expuesta sólo por razones oficiales y legales.

Artículo 5. Este artículo prohíbe a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emplear, instigar o tolerar la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (tal y como se definen en la Convención contra la Tortura). Específicamente, consigna que no puede haber ninguna derogación de esta prohibición, y que tampoco puede justificarse la tortura al invocar “la orden de un superior” o “circunstancias especiales” como amenaza de guerra, la seguridad nacional o emergencia pública.

Ningún organismo policial es bueno si emplea o tolera la tortura o tratos inhumanos, no importa cuán eficiente o libre de corrupción sea en otras áreas. La tortura oficial constituye un delito internacional, y no puede haber excepciones.

Es muy difícil lograr el apoyo político de un gobierno para acabar con el uso de la tortura por sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, pero nada menos que la decisión de tratarla como un delito será suficiente. Resulta evidente de la observación de los sistemas policiales y penales alrededor del mundo que la tortura prospera en lugares donde no existe ningún escrutinio público de las cárceles, las prisiones, la policía y los organismos de ejecución de la ley. El cumplimiento de este artículo es la norma más fundamental del trabajo policial; un organismo policial que permita la tortura siempre se considerará criminal, no importa qué otras cosas haga bien.

Artículo 6. Este artículo estipula que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben proteger “la salud de las personas bajo su custodia”. Agrega que los mismos deben tomar “medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.”

Las personas bajo custodia no pueden encargarse de sus propias necesidades, y al mantenerlas bajo custodia los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pasan a ser los responsables por su salud y seguridad. Si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no atienden estas necesidades básicas, no simplemente violan los derechos humanos, sino que en efecto imponen otra forma de castigo. El comentario señala que si bien en muchos casos los servicios médicos serán los adscritos al órgano de cumplimiento de la ley, en ocasiones habrá que obtenerlos de personal médico no adscrito a él. Y los respectivos funcionarios están en obligación de hacerlo aún cuando sea costoso o comprometa su secreto o seguridad. Además, el comentario manifiesta que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben proporcionar atención médica a las víctimas de una violación de la ley.

Artículo 7. Si el deber primordial de los funcionarios en cuestión es hacer cumplir la ley, y el segundo respetar los derechos humanos, el tercero se encuentra en este artículo - a saber, el de no participar en, y de hecho oponerse a y combatir, cualquier “acto de corrupción”. El comentario señala que en el fondo la corrupción es un “abuso de autoridad”. Debe ser tratado como un delito. El comentario define la corrupción como la “comisión o omisión de un acto, por parte del responsable en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos legítimos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto”.

En años recientes, en muchas partes del mundo se ha reconocido el efecto corrosivo de la corrupción policial. Tiene efectos secundarios desastrosos para muchos aspectos de la

sociedad, incluyendo el respeto por los derechos humanos, el desarrollo económico, el bienestar social, etc. Constituye un elemento fundamental del mal gobierno.

Asimismo, muchos han reconocido que la corrupción no es simplemente un problema de unos cuantos individuos; los salarios de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en muchos países, por ejemplo, se fijan en niveles claramente bajos en la expectativa cuasi oficial de que los funcionarios complementen sus sueldos con sobornos. Si se pretende reducir la corrupción, casi siempre hay que reformar los sistemas administrativos y no simplemente enjuiciar a delincuentes individuales.

Artículo 8. Este artículo dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “respetarán la ley y el presente Código”, Asimismo, si los oficiales de policía consideran que se han producido, o van a producirse, violaciones, tienen la obligación de informar “la cuestión a sus superiores” o a “otra autoridad...con atribuciones de control...”

Este artículo manifiesta que funcionarios individuales tienen la obligación tanto de observar este Código como de reportar cualquier violación. Como reza el comentario, este artículo tiene por objeto lograr un equilibrio entre la necesidad de prevenir “violaciones de los derechos humanos”, por una parte, y la “disciplina interna en el organismo”, por otra. No obstante, el comentario destaca la obligación de los funcionarios de informar de las violaciones aún fuera de su escala jerárquica si no se dispone de otro método para evitar violaciones. En efecto, el comentario señala que en algunas sociedades, y como último recurso, hasta podría ser apropiado que los funcionarios informaran a los medios de información masivos a fin de traer la situación a la atención de los funcionarios públicos.

## *La Utilización del Código de Conducta para Defender los Derechos Humanos*

El Código de Conducta no llega automáticamente a formar parte de la legislación de cada Estado Miembro. El código adoptado por la Asamblea General establece las normas mínimas que éstos deben incorporar en sus leyes nacionales. Le corresponde a cada país adoptar estas normas mínimas en su propia legislación y luego hacer que se respeten. El hecho es que muchos países cuentan con normas mucho más estrictas y rigurosas que éstas, por lo menos en el sentido formal y en cuanto a las leyes promulgadas. Claro está, en muchos casos el problema no es la ley sino la falta de voluntad política para ejecutarla.

Sin embargo, el Código tiene gran valor para los activistas y demás personas que trabajan en pro de los derechos humanos, y aun para los funcionarios públicos y los encargados de hacer cumplir la ley que desean mejorar su cumplimiento. Ante la mera existencia de una norma que el mundo ha acordado de forma general, cualquier incumplimiento de la misma significa que no se observan las reglas mínimas exigidas por la comunidad internacional. El activista o el periodista puede poner en aprietos al gobierno o a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no observan dichas normas mínimas. El funcionario público que desea luchar contra abusos de derechos humanos o corrupción también puede obtener cierto respaldo y protección al señalar que estas normas fueron establecidas por la Asamblea General y no por algún individuo en particular.

Además, aunque el Código en sí no tiene la fuerza de derecho internacional, muchas de las normas circunscritas en sus artículos también están consagrados en el derecho internacional de derechos humanos. Por ejemplo, las disposiciones sobre la tortura contenidas en el Código forman parte del derecho internacional por medio de la Convención sobre Tortura. En estos casos, el Código simplemente reafirma lo que ya se ha aceptado como derecho internacional.

En consecuencia, el Código tiene méritos prácticos para activistas, periodistas y funcionarios públicos. Pero su aplicación plena sólo se logra si se difunde y si la legislación nacional incorpora sus normas de manera efectiva.

Finalmente, el Código no puede reemplazar el escrutinio público del comportamiento de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El Código reconoce este hecho explícitamente; el Código es simplemente una vara de medición que establece tanto el comportamiento correcto como el incorrecto. La aplicación de esta vara de medición dependerá de la educación y formación de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, la voluntad política de los gobiernos de respetar los derechos humanos y suprimir la corrupción, y la capacidad del público de examinar lo que sucede dentro de los organismos de seguridad.