

El Código Europeo de Ética de la Policía. Razones y directrices para el cambio

BJÖRN JANSON¹

Dirección General de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa
Secretario del Comité de Expertos sobre ética policial
y problemas en relación con la policía

9

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, permítanme agradecer a los organizadores su invitación a participar en este Congreso. Hace muchos años que tengo el placer de trabajar junto con el señor Amadeu Recasens i Brunet, director de la Escuela de Policía de Cataluña, y les puedo asegurar que ha contribuido en gran medida a las actividades en relación con la policía que ha llevado a cabo el Consejo de Europa, tanto en el ámbito jurídico como en el de los derechos humanos, ya sea en Estrasburgo o en toda Europa. Este Congreso es otra de sus iniciativas para profundizar en el debate sobre la policía en los Estados democráticos modernos, en concreto en cuanto al equilibrio entre las fuerzas de policía y los derechos y las libertades fundamentales de los individuos.

Es un gran honor presentar la Recomendación del Consejo de Europa del Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado por el Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2001. Yo mismo tuve el placer de ocupar la Secretaría del Comité de Expertos encargado del borrador del Código. El Comité se estableció en 1998, inició su labor en diciembre del mismo año y estaba integrado por funcionarios de diversos países europeos, en representación de todas las regiones de Europa, procedentes de ministerios de Interior y de Justicia, la policía, la fiscalía y el poder judicial. Su presidente era un comisario de policía danés (Karsten Petersen) y diversas organizaciones, como la Comisión Europea, la Interpol y la AEPC, que participaron en calidad de observadores. Además, el Comité contaba con el

1. Björn Janson fue el encargado de elaborar el borrador del Código Europeo de Ética de la Policía (Recomendación Rec (2001) 10 adoptada por el Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2001).

asesoramiento de dos expertos científicos (uno de los cuales era el señor Amadeu Recasens), que trabajaron en equipo aconsejando y guiando al Comité. Estos expertos fueron seleccionados por el Consejo de Europa por su reconocida experiencia en ética policial. Una vez que el Comité cumplió su labor de elaboración del borrador del Código, se envió el texto a la Asamblea Parlamentaria y a todos los sindicatos de policía europeos presentes como observadores en el Consejo de Europa para obtener su opinión. El borrador del Código también se debatió (y se aprobó) en una reunión de alto nivel entre los ministros europeos de Interior y se ha ido preparando progresivamente antes de adoptarlo.

Desde sus inicios, el Consejo de Europa ha tenido siempre los asuntos relacionados con la policía entre sus prioridades. En efecto, la función de la policía en relación con la protección de los valores fundamentales del Consejo de Europa (democracia pluralista, Estado de Derecho y derechos humanos) es tan importante que el propio Consejo ofrece una plataforma natural para el debate europeo sobre el papel de la policía en una sociedad democrática. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido una jurisprudencia considerable en materia de policía y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) ha desarrollado una serie de principios rectores referidos a la policía. Algunos departamentos del Consejo de Europa han tratado, en cierta medida, diversas cuestiones relacionadas con la policía.

Los cambios que ha habido desde 1989 en la Europa Central y del Este han hecho que el Consejo de Europa intensificara de manera significativa sus actividades en relación con la policía. Dentro del marco de programas destinados a apoyar la reforma jurídica, así como a la reforma de la Administración pública, donde se incluye la policía, se han desarrollado un gran número de actividades (seminarios, sesiones de formación y difusión de la experiencia jurídica) con temas como el papel de la policía en una sociedad democrática, la ética de la policía, o la policía y el Estado de Derecho.

En este contexto de reforma policial se hizo más evidente la necesidad de un marco normativo paneuropeo para la policía. En consecuencia, el Consejo de Ministros estableció el Comité de Expertos sobre ética de la policía y problemas en relación con la policía (PC-PO) bajo la autoridad del Comité Europeo para los Problemas de la Delincuencia (CDPC).

El Consejo de Ministros, el máximo órgano de decisión del Consejo de Europa, adoptó por unanimidad el Código Europeo de Ética de la Policía el 19 de septiembre de 2001. Antes de describir el Código con más detalle, quisiera destacar que es más que un código deontológico tradicional. El objetivo global consistía en crear un instrumento que sirviera como marco general para la policía y su función en una democracia, su lugar en el sistema de justicia penal, sus objetivos y su funcionamiento. El resultado es un texto que proporciona los principios de una policía ética. Algunos de estos principios pertenecen al ámbito legislativo, algunos tendrían cabida en un

código deontológico nacional y otros pretenden servir como guía en la formación de la policía. En conjunto, el Código y la exposición de motivos que lo acompaña constituyen un documento completo que resume los objetivos y el papel de la policía en los Estados democráticos modernos gobernados según el Estado de Derecho.

El contenido del Código comprende los siguientes ámbitos:

- a) Objetivos de la policía
- b) Bases jurídicas de la policía
- c) La policía y el sistema de justicia penal
- d) Organización de las estructuras de la policía
- e) Cualificaciones, reclutamiento y fidelización del personal de la policía
- f) Formación del personal de policía
- g) Derechos del personal de policía
- h) Principios rectores relativos a la intervención de la policía:
 - principios generales
 - situaciones específicas
- i) Responsabilidad y control de la policía
- j) Investigación y cooperación internacional

El Código es aplicable a las fuerzas policiales públicas tradicionales. Los cuerpos de policía especiales, como la policía de seguridad y la policía militar, así como los servicios de policía privados, quedan excluidos del ámbito del Código, cuyo objetivo se dirige a las funciones habituales de la policía de seguridad ciudadana.

2. PRINCIPIOS BÁSICOS

- Promoción del Estado de Derecho
- Papel fundamental de la policía en el sistema judicial penal
- Policía cercana al ciudadano
- La policía como proveedora de servicios públicos

Los principios básicos descritos se exponen en el preámbulo del Código, que hace referencia al objetivo del Consejo de Europa de promover el Estado de Derecho. El preámbulo también reconoce a la policía como una parte del sistema judicial penal, además de la fiscalía, la judicatura y el sistema penitenciario o de libertad condicional. El Código se basa en la creencia de que la policía debe estar en estrecho contacto con el ciudadano y debe dar servicio al ciudadano en lugar de ser una mera fuerza de aplicación de la ley.

3. OBJETIVOS DE LA POLICÍA

- Mantener la tranquilidad pública y la ley y el orden
- Proteger y respetar los derechos y las libertades fundamentales del Convenio Europeo de Derechos Humanos
- Prevenir y combatir la delincuencia
- Descubrir delitos
- Ofrecer funciones de asistencia y servicio al ciudadano

El Código reconoce los objetivos tradicionales de la policía en todas las sociedades (garantía de la ley y el orden, prevención de la delincuencia y descubrimiento de los delitos), a los que se suman las funciones de asistencia y servicio y una disposición general de respeto de los derechos fundamentales (los derechos humanos). Estos últimos se consideran esenciales en una sociedad de Estado de Derecho.

4. BASES JURÍDICAS DE LA POLICÍA EN EL ESTADO DE DERECHO

- La policía es un cuerpo público establecido por la ley.
- Las operaciones siempre se deben llevar a cabo de acuerdo con la legislación nacional y las normas internacionales.
- El ciudadano debe tener acceso a la legislación, que debe ser clara y precisa.
- El personal de la policía debe estar sujeto a la misma legislación que los ciudadanos ordinarios.

Estos son los principios del concepto de Estado de Derecho, que se fundamenta en gran medida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su jurisprudencia. Además, las autoridades públicas no pueden evadirse de su responsabilidad última sobre la policía. Además de la legislación nacional, la policía tiene que respetar las normas internacionales aceptadas por el país. La exigencia de una legislación clara y precisa tiene como finalidad que la actuación policial sea previsible desde el punto de vista del ciudadano.

5. LA POLICÍA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

- Tiene que haber una separación clara entre el papel de la policía y el de la fiscalía, la judicatura y el sistema penitenciario.
- La policía tiene que respetar la independencia y la imparcialidad de los jueces.
- La policía no debe ejercer funciones judiciales o las debe tener limitadas.

- Es preciso asegurar la cooperación entre la policía y la fiscalía, así como la información a las instituciones.
- La policía debe respetar el papel de los abogados defensores y prestarles asistencia.
- La policía no puede sustituir al personal penitenciario.

La policía se considera una parte importante del sistema de justicia penal. No obstante, es preciso que exista una separación clara entre el papel de la policía y el de los otros actores del sistema de justicia penal. La policía sólo debe ejercer funciones judiciales limitadas, en caso de que sea necesario, y se podrán impugnar sus decisiones ante un tribunal. Las tareas policiales y correctivas son asuntos totalmente diferentes y conviene que la policía ordinaria no trabaje en las prisiones, excepto en situaciones de emergencia.

6. ORGANIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE LA POLICÍA

6.1 Generalidades que deben cumplir los servicios de policía

- Ganarse el respeto del ciudadano como garantes de la ley.
- Ejercer sus funciones bajo la responsabilidad de las autoridades civiles.
- Poder ser reconocidos fácilmente.
- Disponer de independencia operativa ante otros cuerpos del Estado.
- El personal debe ser responsable individualmente de sus acciones.
- La cadena de mando debe definirse claramente.
- Fomentar unas buenas relaciones entre la policía y el ciudadano.
- Estar preparados para dar información objetiva sobre sus actividades (a los ciudadanos y a los medios de comunicación).
- Asegurar la integridad de la plantilla y el respeto al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
- Prevenir y combatir la corrupción en todos los niveles de la organización de la policía.

La organización de la policía ha de fomentar unas buenas relaciones entre la policía y el ciudadano. Con esta finalidad, el Código propone que la organización de la policía esté tan abierta a la sociedad como pueda. Los servicios de policía que trabajan en la sociedad civil deben estar sometidos en última instancia a un mando civil. Ello no excluye que países con más de una organización de policía mantengan el tipo policial de la gendarmería o los carabineros paralelamente a otras fuerzas policiales. El Código recomienda una estrecha relación entre la policía y la sociedad en diversos aspectos, no sólo en la prevención de la delincuencia.

En efecto, el apoyo de la sociedad es crucial para un funcionamiento policial eficaz en una democracia abierta. Otro de los puntos destacados es la independencia funcional de la policía en el desarrollo de sus labores policiales específicas (profesionalidad en lugar de decisiones políticas). Con frecuencia, las relaciones entre la policía y la ciudadanía se producen a través de los medios de comunicación. La policía tiene que dar información objetiva a los medios de comunicación, sin revelar información confidencial. Es preciso que se establezcan líneas directrices que rijan los contactos con los medios de comunicación de los Estados miembros.

6.2 Cualificación, reclutamiento y fidelización del personal

- Reclutamiento del personal en función de sus capacidades, que se deben adaptar a los objetivos de la policía.
- Capacidad de discernimiento, actitud abierta y habilidades comunicativas.
- Incapacitación en caso de condenas por infracciones graves.
- Criterios de reclutamiento objetivos y no discriminatorios como reflejo de la sociedad: varones, mujeres, y grupos étnicos minoritarios.

El Código establece que el personal de la policía debe ser reclutado únicamente en función de sus capacidades y de la experiencia personal. Hay que evitar las designaciones políticas. El personal debe demostrar tener una actitud abierta, capacidad de discernimiento, madurez y buenas habilidades comunicativas. La organización de la policía debe reflejar la sociedad a la que sirve. Sin dar detalles, el Código apoya el reclutamiento de varones y mujeres de todos los grupos sociales.

7. FORMACIÓN DEL PERSONAL DE LA POLICÍA

- Debe basarse en los valores fundamentales de una sociedad pluralista, el Estado de Derecho y los derechos humanos.
- Debe estar abierta a la sociedad.
- La formación inicial se debe completar con formación continuada.
- Es preciso incluir la preparación en el uso de la fuerza, teniendo en cuenta los principios de los derechos humanos.
- Ha de integrar la necesidad de combatir el racismo y la xenofobia.

La formación de la policía tiene que basarse en los valores fundamentales de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, y también debe tender a preparar personal generalista y no especialista. La formación, como la organización de la policía, debe quedar abierta a la sociedad tanto como pueda.

8. DERECHOS DEL PERSONAL DE LA POLICÍA

- El personal de la policía debe tener los mismos derechos civiles y políticos que el resto de los ciudadanos.
- Hay que prever también sus derechos sociales y económicos: organizaciones representativas, remuneración adecuada y cobertura social.
- Las medidas disciplinarias deben estar bajo el control de un órgano independiente o de un tribunal.
- Las autoridades deben apoyar al personal de la policía sujeto a acusaciones poco fundamentadas respecto al cumplimiento de su deber.

Como norma general, los policías deben disfrutar de los mismos derechos civiles y políticos que el resto de ciudadanos. Ello hace referencia al derecho al voto e incluso a la pertenencia a un partido político (en la mayoría de los países), el derecho de afiliación a un sindicato, a un salario adecuado, etc. El derecho a la huelga de la policía está limitado en la mayoría de los Estados miembros y el Código no establece ningún criterio en contra de esto.

15

9. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACIÓN POLICIAL

Los principios que deben regir la policía operativa en sus actividades diarias se basan sobre todo en una ética interna, que se puede dividir en dos partes:

- principios policiales democráticos
- situaciones específicas: dificultades éticas y de derechos humanos

La primera parte de los principios rectores corresponde a los criterios generales para la intervención policial basados en la jurisprudencia del Convenio europeo. La segunda parte, referida a situaciones específicas, trata los casos en que el equilibrio entre la eficacia de la policía y la protección de los derechos humanos se hace especialmente difícil. Estas situaciones son la investigación policial y la privación de libertad.

9.1 Principios rectores democráticos

- La policía debe respetar el derecho de todos a la vida.
- No debe tolerar ningún acto de tortura ni trato degradante alguno.
- Sólo puede hacer uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario y para obtener un objetivo legítimo (necesidad y proporcionalidad).
- Debe comprobar la legalidad de las acciones que quiera llevar a cabo.
- Debe ejecutar las órdenes de los superiores, excepto aquellas que estén claramente en contra de la legalidad.

- La policía debe desarrollar sus funciones de manera justa, de acuerdo con los principios de imparcialidad y de no discriminación.
- Sólo puede interferir en la vida privada cuando sea estrictamente necesario.
- El tratamiento de los datos personales debe respetar los principios internacionales de protección de datos y adaptarse al logro de objetivos legítimos.
- La policía debe respetar los derechos fundamentales de las personas: libertad de opinión, de conciencia, de religión, de expresión, y de reunión.

Esta parte se fundamenta en los principios de minimizar la interferencia policial en la vida privada de las personas y respetar las libertades tanto como sea posible.

9.2 Principios rectores en situaciones específicas

En general, durante la intervención hay que demostrar la condición de miembro de la policía y su identidad profesional.

Así mismo, el personal debe oponerse a cualquier forma de corrupción dentro de la policía, informando de ello a los superiores y a los organismos competentes.

En cuanto al interrogatorio policial:

- debe basarse en una sospecha razonable de infracción;
- debe respetar la presunción de inocencia, el derecho a ser informado de la acusación y el derecho a preparar la defensa;
- debe ser objetivo y justo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las personas (niños, miembros de minorías, etc.);
- es necesario garantizar un interrogatorio justo, que el interrogado conozca los motivos y hay que conservar un registro del mismo.

Así mismo, en la investigación policial hay que tener en cuenta:

- las necesidades específicas, la protección y la asistencia de los testigos;
- el apoyo, la asistencia y la información a las víctimas sin discriminaciones;
- la interpretación a lo largo de la investigación policial.

En relación con la detención y/o privación de libertad:

- Debe limitarse tanto como sea posible y consignar un registro de las detenciones bajo custodia.

- Hay que informar de las razones de la detención, las acusaciones y el procedimiento.
- La policía debe velar por la seguridad, la salud, la higiene y la alimentación.
- La persona con privación de libertad debe tener derecho a notificarlo a una tercera persona, a acceder a asistencia legal y a una revisión médica.
- Hay que separar a las personas detenidas por delitos de las detenidas por otros motivos.

Estas normas se basan en los principios del Convenio europeo de Derechos Humanos, así como en los principios establecidos por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

10. RESPONSABILIDAD Y CONTROL DE LA POLICÍA

- La policía debe responder delante del Estado, de los ciudadanos y de sus representantes. Debe estar sujeta a un control externo de eficiencia.
- El control estatal se debe repartir entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Hay que apoyar la cooperación internacional en materia de ética de la policía y derechos humanos.
- Es preciso garantizar procedimientos imparciales para las denuncias contra la policía.
- Es necesario fomentar la comunicación y la comprensión mutua entre el ciudadano y la policía.
- Es preciso apoyar el Código Europeo de Ética de la Policía.

Aunque la policía es un órgano estatal, el Código reconoce que a pesar de ello no sólo debe ser responsable ante el Estado, sino también ante el ciudadano. Esto se consigue automáticamente, en buena medida, si la policía es abierta y transparente en relación con la sociedad. Además del control del parlamento, el gobierno y la judicatura, el Código propone el establecimiento de mecanismos de control independientes. También se recomienda aplicar mecanismos menos formales a fin de estimular la comunicación entre la policía y la ciudadanía.

11. CONCLUSIÓN

Como se puede observar, el Código ofrece un amplio marco para el desarrollo de una policía ética. Algunas partes del texto tienen una finalidad legislativa, mientras que otras pueden utilizarse como modelos para códigos de ética de la policía nacional y el conjunto del texto puede ser-

vir como base para la reforma policial y la formación de los cuerpos de policía.

Con la adopción del Código Europeo de Ética de la Policía, Europa tiene por primera vez un instrumento policial básico. En muchos Estados europeos, pero no en todos, algunos de estos principios ya se han implantado en muchos ámbitos. No obstante, en algunos Estados es necesario llevar a cabo amplias reformas policiales a fin de alcanzar estos niveles. Por tanto, es necesario promover los principios del Código. También es evidente que tal vez sean necesarias normas adicionales o más detalladas en áreas específicas de las actividades policiales. Es necesario, sin embargo, que éstas se construyan sobre la base de los principios que se acaban de describir.

Sabemos que el Código está en fase de implantación en muchos Estados europeos y que el texto se ha traducido a diversos idiomas, además de estar disponible en los originales, el inglés y el francés. Aunque se empezó a trabajar en un código de ética a partir de la necesidad de una reforma policial en la Europa del Este, existen reformas policiales en curso tanto en las democracias más jóvenes como en las más experimentadas. Encuentros como el de este Congreso en la Escuela de Policía de Cataluña son, sin duda alguna, importantes para la implantación de los principios del Código.