

RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL USO DE LA FUERZA POLICIAL

Contexto Interamericano



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
(COSUDE)

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

Autor:
Emilio Gabriel Terán Andrade*

Coautor:
Edward Niño Ramírez**

* Doctor en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo (Italia), y en Derecho, Ciencia Política y Criminología por la Universidad de Valencia (España). Abogado y licenciado en Ciencias Policiales (Ecuador). Especialista en Derechos Humanos y Uso de la Fuerza.
Correo: emiliogabrielteranandrade@yahoo.com

** Oficial de policía de Honduras, Teniente Coronel retirado de la Policía Nacional de Colombia.

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).

01

RENDICIÓN DE CUENTAS Y SERVICIO POLICIAL	9
1.1.Rendición de cuentas en el ámbito público	9
1.2.Los controles internos y externos para la rendición de cuentas	11
1.3.Funciones, facultades y rendición de cuentas en el contexto policial	13
1.4.Mecanismos internos y externos en la rendición de cuentas de los organismos de Policía	15

02

RENDICIÓN DE CUENTAS Y USO DE LA FUERZA	16
2.1.La rendición de cuentas como un principio de la buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS)	16
2.2.Responsabilidades en el empleo de la fuerza	17
2.3.Rendición de cuentas, uso de la fuerza y sus desafíos	20

03

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y SU APLICACIÓN 21

3.1.La aplicación de los estándares internacionales en los países de América Latina y el Caribe (LAC) 23

04

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL USO DE LA FUERZA 27

4.1.La Corte IDH y el uso de la fuerza legítima 27

05

RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL USO DE LA FUERZA 30

5.1.Contexto general 30

5.2.Lineamientos y diseño de mecanismos para la rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza 31

5.2.1. Antes de hacer uso de la fuerza 34

5.2.2. Después de hacer uso de la fuerza 36

5.3.Prácticas en LAC 38

06

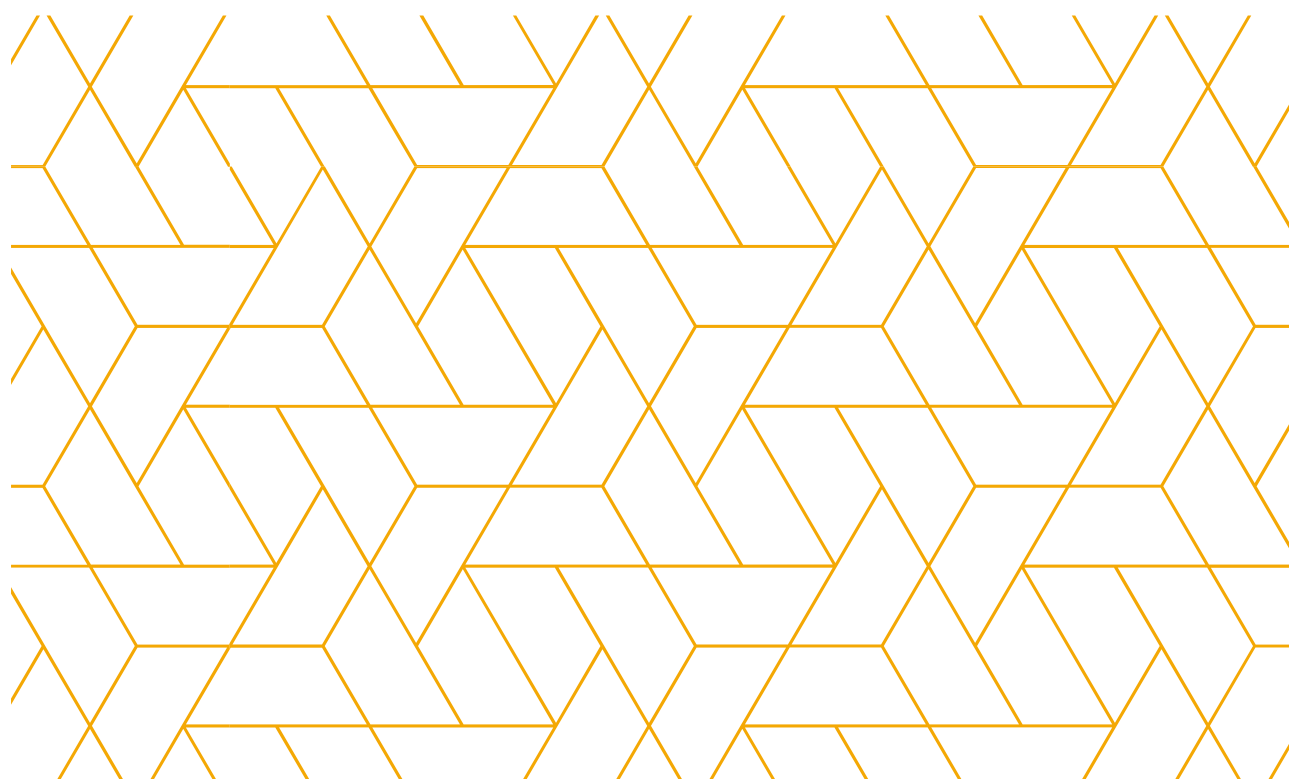
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 41

07

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 44

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

art.	Artículo
GSS	Gobernanza del Sector Seguridad
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
dep.	Departamento
DCAF	Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad
FEHCL	Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
LAC	Latinoamérica y el Caribe
OEA	Organización de Estados Americanos
OEHCL	Organismos Encargadas de Hacer Cumplir la Ley
ONU	Organización de las Naciones Unidas
párr.	Párrafo
PBEFAF	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego
SI	Sistema Interamericano
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos



RESUMEN EJECUTIVO

En el presente documento, se aborda uno de los temas más importantes en el contexto de la administración pública y la buena gobernanza del sector de seguridad (GSS), *la rendición de cuentas sobre el uso de la fuerza* por parte de actores del sector de seguridad como la Policía. Esta acción que es uno de los principios de la buena GSS, también tiene como objetivo identificar si las normas se cumplen o no, a través de una supervisión independiente. En el caso de las instituciones de Policía, esto se refiere a la obligación que tienen las fuerzas de seguridad, para actuar dentro de los límites legales, éticos y que sean responsables de sus acciones en cumplimiento de las funciones de seguridad y orden público.

Esta responsabilidad de rendir cuentas, que puede ser bajo mandato o por ética pública, se constituye en una obligación para actos en los que el control lo mantiene de manera monopólica el Estado, como es el caso del uso de la fuerza. Varios organismos internacionales, entre ellos la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han establecido que esta actividad es una obligación que tienen los Estados al momento de emplear la fuerza, puesto que la rendición de cuentas facilita, entre otras cosas, la investigación, la identificación de responsables, etc.

De manera general, el texto recoge referencias del marco legal internacional y los estándares internacionales sobre uso de la fuerza. Se citan autores, sentencias y jurisprudencia de las distintas cortes regionales de protección de derechos humanos, como parte de los pronunciamientos de organismos internacionales. Todo esto en función del siguiente objetivo: establecer la importancia y la obligatoriedad de emprender procesos de *accountability* y rendición de cuentas

en la función policial en lo que respecta al uso de la fuerza. Por ejemplo, resulta necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público. Asimismo, se deben reforzar las capacidades en la implementación del monitoreo y rendición de cuentas de agentes policiales involucrados en episodios de uso de la fuerza. Se argumenta que si bien la rendición de cuentas en algunos espacios y momentos es una responsabilidad únicamente ética, en el contexto del uso de la fuerza representa una obligación jurídica, que se relaciona con los compromisos contraídos con los organismos de protección de los derechos humanos como se ha manifestado anteriormente.

Pese a existir jurisprudencia de organismos internacionales y diferentes normas de carácter vinculante y no vinculante, pocos Estados han considerado a la rendición de cuentas una obligación. Solo algunos países recientemente han comenzado a incluirla en normas con el carácter de ley orgánica en cuanto uno de los principios en el uso legítimo de la fuerza, lo cual constituye una buena práctica para los demás países de la región.

Con esos antecedentes, el documento ha de resultar de especial interés para los Estados, los Organismos Encargados de Hacer Cumplir la Ley (OEHCL) y los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (FEHCL), ya que identifica las obligaciones y los lineamientos que deben existir para construir de manera técnica los diferentes mecanismos de rendición de cuentas cuando se hace uso de la fuerza en el ámbito policial.

1.1. Rendición de cuentas en el ámbito público

Una de las características más importantes de los Estados democráticos es la rendición de cuentas. En la actualidad, gran parte de los países ha tomado a dicho mecanismo como uno de los elementos de la participación ciudadana. Si bien durante la construcción de un gobierno representativo la propia ciudadanía se encarga de elegir a su gobernante, dado que no es el pueblo quien ejerce de manera directa el poder surge una distancia entre ambos actores —ciudadanos y políticos—. Por ello, con el propósito de que no existan gobiernos desviados de sus funciones y mandato, se han establecido estos mecanismos para mantener un control sobre la política pública. En ese contexto, en muchos Estados, más allá de que la rendición de cuentas se plantee de forma voluntaria o autoimpuesta, esta tiene un carácter obligatorio instituido en normas de diferente rango, que en algunos casos poseen un estatus constitucional.

En varios espacios, el término acogido para referirse a la rendición de cuentas es *accountability*, pero esta palabra “no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas” (Schedler, 2015, p. 11). Sin dejar de lado la cercanía que existe entre ambos conceptos, hay que señalar que suponen varias diferencias. Según Andreas Schedler, al escuchar rendición de

cuentas no queda clara la posibilidad de que sea una actividad obligatoria, lo cual sí es evidente en *accountability*; esta obligación incluye la exigencia de una rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, en cuanto derecho de esta.

Para los efectos del presente texto, se acogerá el término rendición de cuentas en el sentido amplio, es decir, admitiendo estas brechas semánticas que se han desarrollado en relación con la palabra inglesa —*accountability*—. Existen tres dimensiones en las que se desarrolla la rendición de cuentas:

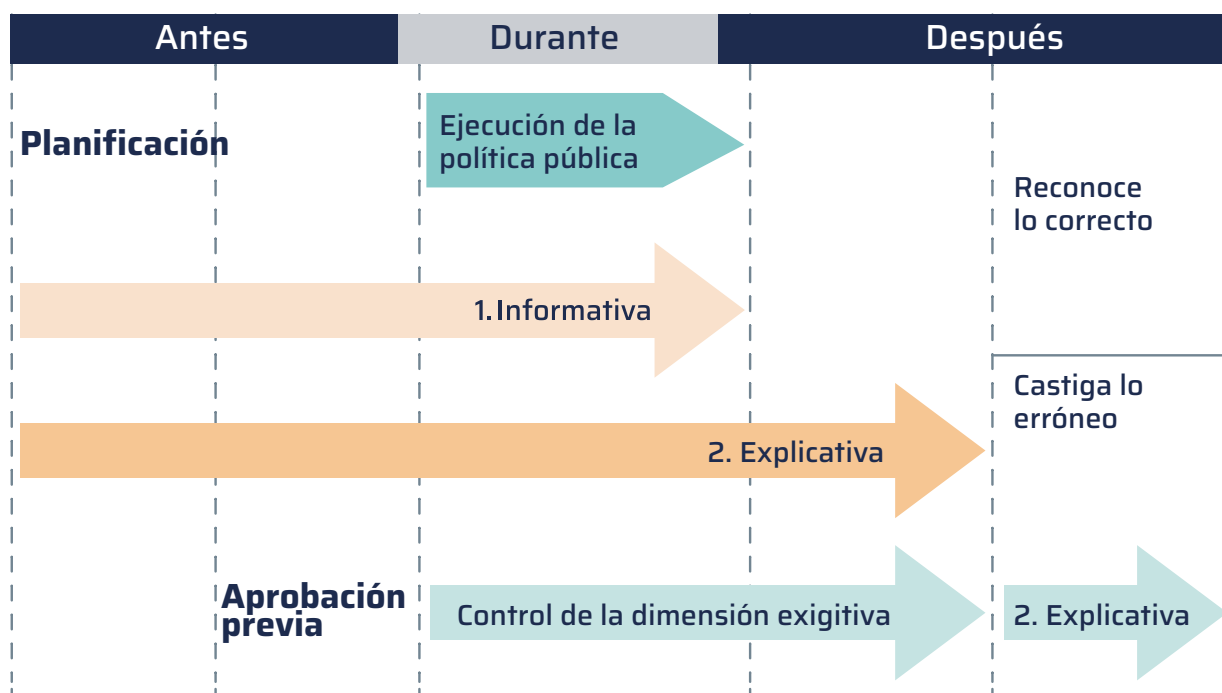
La informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2. La explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y 3. La exigitiva que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo. (Vera, 2010, p. 281)

Estas dimensiones, que conllevan un análisis en el contexto temporal, se desprenden del estudio realizado por Schedler (2015),¹ quien además de identificarlas, las considera pilares de la rendición de cuentas. Como se muestra en la figura 1, la dimensión informativa tiene un impacto antes y durante el desarrollo de la política pública, pues enumera los

hechos que han sido o serán realizados. La dimensión explicativa tiene un impacto antes, durante y después del desarrollo de la política pública, ya que propone los argumentos que justifican lo hecho y lo que se deberá hacer. Y, finalmente, con la

dimensión exigitiva se realiza un análisis durante y después, puesto que toma elementos de la dimensión explicativa, para reconocer lo correcto o proponer un castigo a lo erróneo.

Figura 1: Análisis temporal de las dimensiones de la rendición de cuentas



Nota. El análisis muestra el eje temporal de ejecución de las tres dimensiones de la rendición de cuentas. Se toma en consideración dos elementos extras —planificación y aprobación previa—, que, si bien no se encuentra dentro de las dimensiones, tiene un impacto en el proceso de la política pública, ya que previo al desarrollo de esta, debe existir una planificación que debe ser aprobada por algún ente o función estatal. En algunos casos, esta aprobación debe ser realizada por la propia ciudadanía.

Elaborado por el autor.

1. Ian Badiola, en un análisis sobre los estudios realizados por Schedler, expone que la rendición de cuentas tiene dos espacios en los cuales se desarrolla: “Por una parte, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otra, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement). Estas dos dimensiones – answerability y enforcement– dan origen a los tres pilares con que cuenta la rendición de cuentas para prevenir y corregir los abusos de poder: i) Información, por cuanto obliga al poder a abrirse a la inspección pública; ii) Justificación, lo fuerza a explicar y fundamentar sus actos, y iii) Sanciones, lo supedita a la amenaza de consecuencias por sus faltas y omisiones” (Badiola Heresmann, 2011, p. 197). De ahí que varios autores han identificado a la información, la justificación –explicativa– y las sanciones –exigitiva–, como las dimensiones en las que se desarrolla la rendición de cuentas.

Por otro lado, se pueden identificar dos grandes grupos de actores que promueven la rendición de cuentas. La clasificación más aceptada ha sido la propuesta por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, quien indicó que existen dos tipos de rendiciones de cuentas —de acuerdo con los actores y agencias que los promueven—: vertical y horizontal.

El primero, *accountability* vertical, que desde su perspectiva se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, mediante elecciones, opinión pública, movimientos sociales, etc. El segundo, *accountability* horizontal, que se refiere a los controles establecidos entre agencias del Estado, es decir, son los mecanismos de control institucionalizados en las diversas administraciones públicas para impedir abusos de poder por parte de agentes del Estado en el desarrollo de sus competencias. (Velencia y Karam, 2016, p. 170)

Se toma en consideración la verticalidad, porque en el contexto democrático son los ciudadanos quienes eligen a sus representantes, quienes se subordinan a la decisión del pueblo y deben rendir cuentas a este. En cambio, la horizontalidad se

plantea porque existen instituciones del Estado, cuya misión es el control y la fiscalización de otras instituciones públicas.²

1.2. Los controles internos y externos para la rendición de cuentas

Sin duda alguna, el ejemplo más representativo de la rendición de cuentas vertical se desarrolla en el campo electoral, a través de mecanismo participativos como el plebiscito, el referéndum o la revocatoria de mandato. Sin embargo, hay que subrayar que no son los únicos, ya que existen sistemas de control directo a través de mandatos o acciones legales, por ejemplo, los casos de los mecanismos de acceso a la información pública, de participación ciudadana, control social, etc.

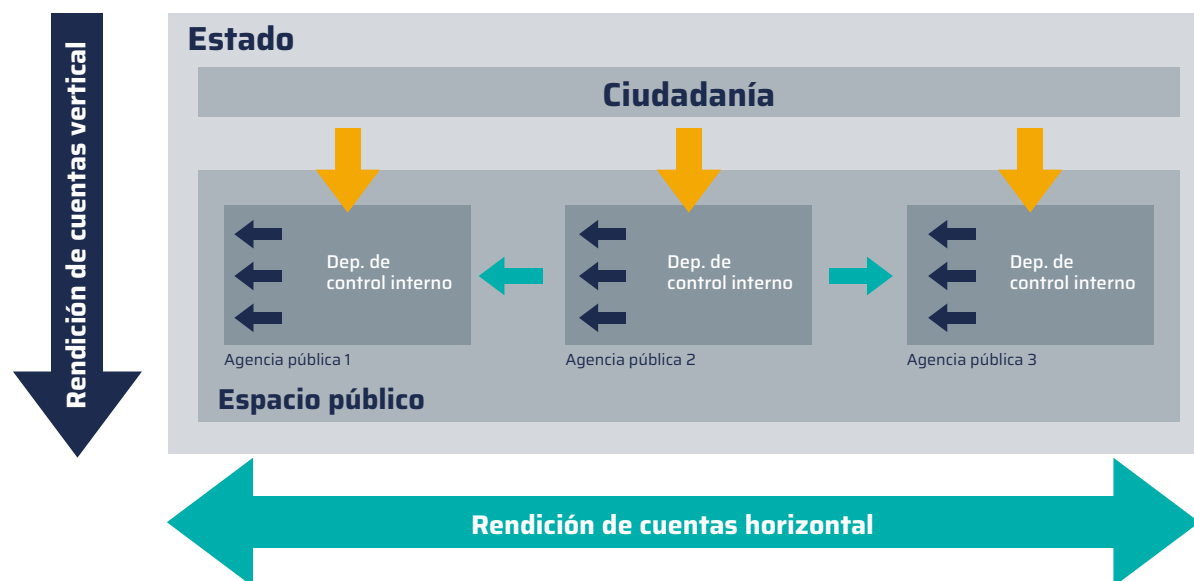
En contraste, la rendición de cuentas horizontal posee una subclasificación en torno al ámbito interno o externo de los organismos. En ese sentido, con base en la división propuesta por O'Donnell, se puede establecer un sistema en el que se considere el espacio en el cual se desarrolla el control. Así, tanto la rendición de cuentas vertical como la horizontal “tienen la característica común que cada una visualiza a una distinta categoría de sujeto: una social y la otra institucional, cada una de las cuales tiene un importante rol dentro de la rendición de cuentas, a la vez que permite distinguir los diferentes medios que unos y otros tienen para exigir cuentas.” (Bolaños, 2010, p.114).

2. Para autores como Schendler, con esta clasificación se ignoran varios aspectos en el ámbito de la verticalidad y la horizontalidad, lo que deviene en un problema metodológico. Por ejemplo, en el control vertical, que solo considera a la sociedad civil, no se tienen en cuenta otras instituciones estatales con una mayor jerarquía (tal es el caso de los gobiernos centrales); además, se excluyen las exigencias de cuentas del Estado a miembros de la sociedad civil. En cambio, en el horizontal, no se contempla la dinámica del poder, es decir, la desigualdad de condiciones entre quien exige y quien rinde cuentas. Por ello, “para corregir esta imprecisión, algunos autores han introducido la noción de controles ‘diagonales’ u ‘oblicuos’” (Schendler, 2015, p. 35); de allí que todos los controles manejan esta estructura -diagonales u oblicuos-. En el presente estudio, se sigue la clasificación propuesta por O'Donnell desde su aproximación general: identificar los actores y las agencias que intervienen en la rendición de cuentas.

En la figura 2 se grafica esta dinámica. La rendición de cuentas vertical es un mecanismo meramente externo, mientras que la rendición de cuentas horizontal puede tener un mecanismo externo, a

través del control de una agencia -agencia pública 2- sobre otra(s) -agencias públicas 1 y 3-, y un mecanismo interno a través de un departamento de control.

Figura 2: Análisis de la rendición de cuentas vertical y horizontal



Nota. Cada una de las agencias públicas puede tener un departamento de control interno (Departamento [Dep.] de control interno) que genera un control horizontal. Además, la ciudadanía realiza un control vertical sobre las agencias públicas del Estado. Elaborado por el autor.

Resulta válido aclarar que la rendición de cuentas horizontal se subdivide en interorgánica e intraorgánica. En ese sentido, la primera

comprende aquella ejercida por cada órgano público en forma separada y conforme al ámbito de sus atribuciones (Parlamento, las EFS, los Tribunales de Justicia, Defensor de los Habitantes,

auditoría interna, entre otros); mientras que la segunda es la rendición de cuentas ejercida por cada órgano público, sea o no de control, a lo interno del personal, dentro de su propio seno en forma descendente: del jerarca unipersonal o colegiado al gerente(s), del gerente(s) a los mandos medios y de estos hacia sus colaboradores. (Bolaños, 2010, p. 114)

Ahora bien, de acuerdo con el abordaje sistémico se debe tener claro que la rendición de cuentas en vertical y horizontal no son mecanismos enteramente separados, “sino que ambos interactúan, se complementan y no deben desconocerse mutuamente, puesto que generan sus propias sinergias” (Bolaños, 2010, p. 114). Esto último propone una relación que en muchos casos puede establecerse a través de colaboraciones para la investigación y el control, así como para identificar las sanciones de acuerdo con sus competencias.

1.3. Funciones, facultades y rendición de cuentas en el contexto policial

Para comprender la importancia que se otorga a la rendición de cuentas de los organismos policiales, primero es necesario identificar sus funciones y facultades. Desde los inicios del Estado, uno de los mecanismos que ha formulado un límite al ejercicio del poder han sido los derechos humanos. En normas como la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención Americana), se reconoce que entre las obligaciones estatales se hallan las de respetar y garantizar estos derechos, dentro de los cuales está la protección de la seguridad ciudadana y orden público, función que en la mayoría de los casos le ha sido conferida a las fuerzas de la Policía.

Como lo ha expuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo adelante Corte IDH), “los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y

mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento de ser necesario” (Corte IDH, 2015a, párr. 262). Así, el derecho que tiene el Estado de usar de manera legítima la fuerza constituye una de las principales facultades que posee la Policía.

En el Estado contemporáneo —sea este un Estado de derecho o un Estado constitucional—, el principal objetivo es garantizar el libre ejercicio de los derechos de las personas dentro de sus territorios, función que cumplen las fuerzas de Policía. Lo anterior constituye una diferencia significativa con otros organismos de la fuerza pública como es el caso de las Fuerzas Armadas, cuya misión radica en el cuidado de la soberanía e integridad territorial.³ En ese sentido, la Policía

es una institución dependiente del Estado que desempeña un papel fundamental para la democracia moderna, pues a través de sus actuaciones se hace efectivo el derecho y se contribuye a la generación de las condiciones de seguridad y justicia necesarias para la convivencia social, la calidad de vida de las personas y el desarrollo humano. (Badiola Heresmann, 2011, p. 189)

3. La corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha expresado su preocupación en torno a la utilización de las Fuerzas Armadas en el control de la seguridad interna, y ha indicado que “los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”. (Corte IDH, 2006, párr. 78)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Código de Conducta para FEHCL, ha establecido que tales funcionarios “cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión” (ONU, 1979, art. 1). Por eso, entre las

funciones de las fuerzas de la Policía, también se encuentran las de aplicar la ley y servir a la comunidad. Además, en el citado código se señala que dentro de las principales facultades que tienen estos funcionarios, se hallan las de arresto y detención,⁴ en ese contexto. En la tabla 1 se resumen las funciones y facultades que tienen los FEHCL.

Tabla 1: Funciones y facultades de los organismos de la Policía

Fuerzas de la Policía (también FEHCL)

Funciones	Facultades
<ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir la ley • Proteger los derechos de las personas • Proteger la seguridad ciudadana y el orden público • Servir a la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Arresto y detención • Uso legítimo de la fuerza

Nota. FEHCL: Fuerzas Encargadas de Hacer Cumplir la Ley.
 Elaborado por el autor.

Como parte del sistema público, para los organismos de la Policía lejos de que la rendición de cuentas sea un acto voluntario, esta actividad se representa una obligación por la complejidad que conllevan las funciones y facultades que

tienen en su labor (tabla 1). Por tal motivo, esta acción, que podría ser exigida por cualquier ciudadano, se convierte en un derecho de este. Asimismo, la rendición de cuentas de los organismos policiales debe integrar tres dimensiones:

4. Véase el comentario que realiza la ONU al artículo 1 del mencionado código.

La primera es una rendición de cuenta política que corresponde a los fines de la organización y se enmarca en el ámbito del control del orden público y la delincuencia. La segunda es una rendición de cuentas táctica que considera los medios de la organización, lo que abarca sus procedimientos y enfoques en el uso adecuado de la fuerza. La tercera dimensión es una rendición estratégica, vinculada a los métodos de la organización, que aborda como eje la confianza pública. (Badiola Heresmann, 2011, 198)

Estas dimensiones deben ser tomadas en consideración al momento de realizar la rendición de cuentas en los ámbito interno

y externo, a través de los mecanismos verticales y horizontales, teniendo una especial atención en los tipos de sanciones que pueden configurarse cuando no se ha cumplido con los principios legales establecidos para el desarrollo de sus funciones y facultades, lo que puede acarrear responsabilidades administrativas o judiciales.

1.4. Mecanismos internos y externos en la rendición de cuentas de los organismos de Policía

Tanto los mecanismos —vertical u horizontal—, las instituciones —públicas o no— como los ámbitos —interno o externo— y los aspectos —administrativo o penal— forman parte de la rendición de cuentas en los organismos de la Policía, de acuerdo con los niveles y a los espacios: operativos, planificativos y de los organismos, tema que será desarrollado más adelante.



2.1. La rendición de cuentas como un principio de la buena Gobernanza del Sector de Seguridad (GSS)

La gobernanza está entendida como el ejercicio de poder y autoridad. El término “gobernanza” se puede usar para describir las reglas mediante las cuales se maneja una organización. Sin embargo, “gobernanza” también puede interpretarse como todos los procesos, actores y valores formales e informales que participan en la provisión de cualquier tipo de bien público. Para el caso de la Gobernanza del Sector Seguridad (GSS) se enfoca específicamente en las decisiones e implementación de la seguridad dentro del sector de seguridad de un Estado (DCAF, 2015).

Ahora bien, para garantizar una buena GSS el servicio público se requiere la aplicación de principios dentro de los cuales está incluida la rendición de cuentas junto con los principios de transparencia, estado de derecho, participación, sensibilidad, eficacia y eficiencia.

En cuanto al uso de la fuerza, la buena GSS se basa en la idea del monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la misma; esto significa que el Estado es la única institución en una sociedad que tiene el derecho de usar la fuerza o la amenaza de la fuerza, para cumplir con las obligaciones que tienen los Estados como proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas, así como defender las reglas sobre cómo deberían comportarse las personas.

El monopolio estatal sobre el uso legítimo de la fuerza no significa que el Estado sea el único actor que usa la fuerza, o que sea la única autoridad legítima en una sociedad, al contrario, significa que el Estado es la única institución con la autoridad para decidir cuándo y cómo se debe usar la fuerza de forma legítima en el interés público, y que esto en algunos casos, puede ser una facultad de instituciones específicas del Estado.

Desde el punto de vista de la buena GSS, la legitimidad del monopolio estatal sobre el uso de la fuerza depende del control civil democrático del sector de seguridad, dentro de un marco de estado de derecho y respeto de los derechos humanos. El monopolio estatal sobre el uso legítimo de la fuerza es una parte importante de la buena GSS, ya que muestra que las acciones de los proveedores estatales y no estatales de servicios de seguridad son solamente legítimas cuando cumplen con estas normas (DCAF, 2015).

Es importante que la policía rinda cuentas cuando hace uso de la fuerza esto ayuda a prevenir el abuso de poder y las extralimitaciones de sus funciones, en tanto en que la policía sea consciente de que sus acciones estén siendo supervisadas y evaluadas. Esto puede ayudar a garantizar que la policía actúe de manera justa y equitativa, y que solo haga uso de la fuerza cuando sea legal, necesario y proporcional. En general, la rendición de cuentas es esencial para garantizar que la policía cumpla con su deber de servir y proteger a la comunidad de manera justa y equitativa,

lo que se traduce en una mayor confianza en la policía, una mayor participación ciudadana y una mejor seguridad para la comunidad en general.

2.2. Responsabilidades en el empleo de la fuerza

Como se ha indicado hasta el momento, el monopolio de la fuerza lo tiene el Estado, ya que es el único que puede emplearla de

manera legítima. La Corte IDH ha expuesto, en varias de sus sentencias, que el uso de la fuerza en cuanto derecho del Estado para garantizar y proteger los derechos de las personas dentro de sus territorios no es ilimitado, sino que debe cumplir con varios principios y requisitos para que se considere legítimo. Si bien los organismos internacionales, de modo general, han atribuido tales directrices al Estado, estas aterrizan en varios niveles en el momento de hacer uso de la fuerza (figura 3).

Figura 3: Identificación de niveles



Nota. Se identifican los diferentes niveles con principios o directrices que se deben cumplir en el contexto del uso de la fuerza.

Elaborado por el autor.

El primer nivel de la figura 3 corresponde a la política pública, que se establece a través del Estado o Gobierno—según el modelo estatal o federativo—, constan los lineamientos generales. Luego aparecen los OEHCL, que desarrollan los lineamientos, mientras que su cumplimiento, la planificación operativa, etc., está a cargo de los FEHCL con función directiva. Finalmente, todo esto aterriza en el análisis y la aplicación que realiza el FEHCL cuando enfrenta un nivel de resistencia o comportamientos ciudadanos. A continuación, se detallan las responsabilidades según cada nivel.

- 1. Estatal o gubernamental.** Como lo ha expuesto la Corte IDH, “resulta indispensable que el Estado: a) cuente con la existencia de un marco jurídico adecuado que regule el uso de la fuerza y que garantice el derecho a la vida” (Corte IDH, 2007, párr. 126). En ese sentido, el Estado debe impulsar la creación de normas y reglamentaciones con el propósito de regular el empleo de la fuerza. Este mandato debe proponer que se instaure una norma con el carácter de ley, es decir, una norma de un alto orden jerárquico con el objetivo de que pueda ser discutida y analizada por los estamentos de control constitucional; además, la norma debe mantener una adecuación con los estándares universales y regionales de derechos humanos.
- 2. Organismos Encargados de Hacer Cumplir la Ley (OEHCL).** Si bien es una responsabilidad del Estado el hecho

de “demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar” (Corte IDH, 2016, párr. 136) los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los FEHCL (PBEFAF) y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, esto se traduce en acciones concretas por parte de los OEHCL, a través de la creación de mecanismos como reglamentos, protocolos, informes unificados; aunado a la dotación correspondiente a sus funcionarios, etc.

- 3. Directivo (FEHCL).** La excepcionalidad del uso de la fuerza supone que, previo al empleo de esta, exista una planificación y evaluación. De acuerdo con la Corte IDH “en el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad, los agentes estatales, en la medida de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su intervención” (Corte IDH, 2014, párr. 130). La planificación tiene una relación directa con la excepcionalidad, ya que es una obligación de las autoridades establecer planes para hacer un uso excepcional de la fuerza.⁵ Además, es importante identificar que existe una responsabilidad por parte de las autoridades y personas que están dirigiendo los operativos, ya que deben tener en cuenta los lineamientos para poder impartir sus órdenes, mantener el control y la supervisión.⁶ De manera específica, la Corte IDH indica:

5. De acuerdo con la Corte IDH, “el uso de fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades” (Corte IDH, 2006, párr. 67).

6. Como lo ha expuesto la Corte IDH: “el artículo 3 de la Convención Interamericana contra la Tortura establece que son responsables por dicho delito “los empleados o funcionarios públicos que, actuando en ese carácter de orden, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo no lo hagan”” (Corte IDH, 2018b, párr.294).

Este tribunal procederá a analizar si (...) existieron indicios que señalaran que las autoridades civiles que planearon y supervisaron los operativos ordenaron, instigaron o indujeron a la comisión de los actos de tortura, o bien que, pudiendo impedirlo, no lo hicieron, y si dichos indicios eran suficientes para justificar la apertura de líneas de investigación relativas a la responsabilidad de mando de los superiores. (Corte IDH, 2018b, párr. 294)

Con esto se propone que exista una responsabilidad sobre las autoridades civiles que planearon y supervisaron los operativos que disponen.

4. **Individual (FEHCL).** Esta responsabilidad es la más visible, ya que es el FEHCL quien tiene la facultad directa de hacer uso de la fuerza cumpliendo con los lineamientos nacionales e internacionales. Por eso, debe existir

una coordinación adecuada entre los diferentes niveles anteriormente identificados, pues el FEHCL deberá aplicar todos los lineamientos y principios al momento de tomar la decisión sobre el empleo de la fuerza. Sin duda alguna, el análisis y la toma de decisiones debe ser inmediato, y de acuerdo con una valoración del riesgo, puesto que en algunas circunstancias el FEHCL puede privar del derecho a la vida a una persona que atenta o pone en riesgo otra vida. Por tal razón, la Corte IDH ha insistido en que los agentes estatales “conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo”. (Corte IDH, 2006, párr.78)

En conclusión, se pueden identificar cuatro niveles que se desarrollan en el ámbito normativo y operativo. Cada uno posee responsabilidades de acuerdo con los estándares universales y regionales de la materia (tabla 2). De lo anterior se desprende que exista un mecanismo de rendición de cuentas en cada uno de estos niveles.

Tabla 2: Nivel y ámbito de competencia

Nivel	Ámbito
Estatal o gubernamental	General (normativo)
Organismo	
Directivo	Específico (operativo)
Individual	

Elaborado por el autor.

2.3. Rendición de cuentas, uso de la fuerza y sus desafíos

Entre los espacios en los que se ha desarrollado con mayor impacto el uso de la fuerza se pueden citar a los ámbitos regionales y universales a través de los tratados, convenios, sentencias, etc. Estos documentos, que pueden ser vinculantes o no para los Estados, tienen una relación directa con la rendición de cuentas, cuyo concepto “se refiere a responsabilizar a los actores por sus acciones a la luz de estándares de conducta y desempeño. En un marco de derechos humanos, estos estándares provienen de los llamados *soft law* (derecho blando) y *hard law* (derecho duro)” (Yamin, 2010, p. 101).

En el ámbito del uso de la fuerza, tanto el derecho blando como el derecho duro han tenido su espacio. El primero se ha constituido esencialmente por dos normas: el Código de Conducta (CC) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego (PBEFAF), normas desarrolladas por la ONU y que, si bien no tienen el carácter vinculante para los Estados, sobresalen por su calidad técnica. Muchos de los organismos internacionales las han acogido en cuanto marco general para sus pronunciamientos; es más, varias cortes regionales de protección de derechos humanos han recomendado que se incluya a estos documentos dentro del sistema organizativo.

En cuanto al *hard law*, en muchos Estados se constituye con los diferentes pronunciamientos de los organismos internacionales, sentencias de las cortes regionales, convenios, pactos, protocolos, etc., a los que se haya suscrito el Estado y que tengan relación con el tema del uso de la fuerza.

Por un lado, el mayor problema, sin duda alguna, ha sido mantener una adecuación entre los estándares internacionales y las normas internas. Pese a existir diversos mecanismos de control, como es el caso del control de convencionalidad en el ámbito interamericano, los Estados no han efectivizado en sus normas internas los diferentes lineamientos sobre la materia. Aun cuando existen disposiciones expresas de organismos como la Corte IDH, los Estados no han adecuado su sistema normativo interno con los estándares internacionales respecto al uso de la fuerza.

Por otro lado, las recomendaciones de la CIDH y las sentencias emitidas por la Corte IDH no han centrado sus comentarios únicamente en la adecuación de las normas, sino también en el ámbito operativo, ya que los organismos internacionales han dispuesto la capacitación y entrenamiento de las FEHCL previo al empleo de la fuerza.

Ahora bien, con la aplicabilidad del *soft law* y el *hard law* se formula una de las principales brechas que existe en los países de América Latina y el Caribe (ALC), ya que no todos han ratificado las mismas normas o han aceptado la jurisdicción de los diferentes tribunales internacionales. Esto supone que previo a la identificación de los lineamientos en torno a la rendición de cuentas en el uso de la fuerza, se conozca el impacto que tienen las sentencias de tribunales internacionales como la Corte IDH en los países de la región, tema que será desarrollado en el siguiente apartado. Posterior a ello, se conocerá la relevancia y la aplicabilidad que tienen los estándares internacionales en los contextos de ALC, particularmente en el caso de Honduras.

LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y SU APLICACIÓN

Los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza están conformados por los diferentes pronunciamientos de organismos internacionales —los comités, los tribunales, las comisiones, etc.—. Estos pronunciamientos, en algunos casos, son de carácter vinculante para los Estados y otras veces no. De allí que se han agrupado a las normas en *hard law* (derecho duro) y *soft law* (derecho blando).⁷ Del primer grupo,

formarían parte de la misma todos aquellos instrumentos, yaseaenforma de tratados, pactos, convenciones o acuerdos, cuyo reconocimiento por parte de los Estados lleve aparejada una obligación de observancia y cumplimiento de los mismos. Por su parte, dentro de la segunda tipología de textos de *soft law*, y por tanto como textos desprovistos de carácter vinculante, quedarían recogidos aquellos materializados en forma de declaración, recomendaciones, directrices o principios en los que, si bien pueden formar parte de un marco jurídico-normativo, no existe una fuerza coactiva que, como tal, imponga su obligación de cumplimiento, sino que únicamente esa fuerza se configura como una obligación de carácter moral. (Sánchez, 2019, p. 469)

En ese sentido, en el contexto del uso de la fuerza, existen dos documentos dirigidos a los FEHCL que, si bien se encuentran categorizados como *soft law*, son los documentos con mayor nivel técnicos que existen sobre la materia. Por ello, organismos regionales como la Corte IDH y la Corte Europea de Derechos Humanos (Corte EDH) los han citado en varias de sus sentencias. Se trata del Código de Conducta para FEHCL y los PBEFAF.

Ambos documentos han sido adoptados por la ONU. El primero el Código de Conducta fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979. El segundo PBEFAF fue adoptado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Tanto el Código de Conducta como los PBEFAF han sido considerados en varias ocasiones por la Corte IDH. De esta forma, se manifiesta que, aunque existen diversos instrumentos internacionales relativos al uso de la fuerza, tales documentos tienen un especial interés para la Corte IDH por su contenido técnico. Por ejemplo, en el Caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*, el Tribunal Interamericano indicó:

7. “Como ya se ha apuntado, dentro del vasto compendio que supone el conjunto de todos los textos de carácter internacional, éstos pueden diferenciarse en dos grupos: por un lado, nos encontramos con los textos de carácter vinculante o de *hard law* y aquellos que carecen de dicho carácter vinculante englobados dentro del grupo de *soft law*” (Sánchez, 2019, p. 468).

En este sentido, la Corte toma nota de los diversos instrumentos internacionales en la materia, y en particular de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. (Corte IDH, 2014, párr. 124)

Por su parte, las normas agrupadas bajo la categoría *hard law* se convierten en derecho duro una vez que han sido ratificadas por los Estados siguiendo los procedimientos internos. Así, estos documentos pueden ser de carácter universal o regional. Por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles,

Inhumanos o Degradantes, emitida por la ONU, es universal, o sea, cualquier país que pertenece a la ONU puede ratificarlo; en cambio, la Declaración Americana de Derechos Humanos, un documento desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA), únicamente podría ser ratificada por los países miembros.

Otros elementos importantes son los documentos generados por organismos internacionales, como las sentencias de la Corte IDH, del Tribunal Africano de Derechos Humanos o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Estos pronunciamientos tienen un importante impacto ya que logran articular diferentes normas *hard y soft law* con normas que abordan temáticas distintas derechos sociales, individuales, etc. Además, las sentencias vinculan su propia jurisprudencia y la de tribunales regionales distintos. En la tabla 3 se resumen algunos rasgos diferenciadores del *hard law y el soft law*.

Tabla 3: Hard law y soft law

	<i>Hard law (derecho duro)</i>	<i>Soft law (derecho blando)</i>
Concepto	Instrumentos cuyo reconocimiento por parte de los Estados conlleva una obligación de observancia y cumplimiento.	Documentos que, si bien forman parte de un marco jurídico, no tienen una fuerza coactiva que imponga su obligación de cumplimiento.
Carácter	<ul style="list-style-type: none"> Vinculante con los Estados suscriptores 	<ul style="list-style-type: none"> No vinculante para ningún Estado
	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento legal 	<ul style="list-style-type: none"> Cumplimiento moral
Ejemplos generales	<ul style="list-style-type: none"> Tratados Pactos Convenciones Acuerdos 	<ul style="list-style-type: none"> Recomendaciones Directrices Principios
Ejemplos concretos (uso de la fuerza)	<ul style="list-style-type: none"> Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Jurisprudencia de los Tribunales Regionales: Corte IDH, Corte EDH, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Código de Conducta para FEHCL Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego por los FEHCL

Elaborado por el autor.

Ahora bien, sin duda alguna que el espacio en el que ha tenido mayor desarrollo el análisis relativo al uso de la fuerza ha sido en el sistema europeo. Esto ha ocurrido porque en el propio Convenio Europeo de Derechos Humanos se identifica la facultad del empleo de la fuerza en su artículo segundo, cuando se expone que

la muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente necesario: a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima; b) para detener a una persona conforme a derecho o para impedir la evasión de un preso o detenido legalmente; c) para reprimir, de acuerdo con la ley, una revuelta o insurrección. (Consejo de Europa, 1950, art. 2)

El análisis de este artículo se ha observado en varios casos de la Corte EDH, los cuales han sido citados por la Corte IDH. Muestra de ello es el Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, en el cual la Corte IDH cita: “En efecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la cuestión de si debería recurrirse al uso de armas de fuego y en qué circunstancias, debe decidirse sobre la base de disposiciones legales claras y entrenamiento adecuado” (Corte IDH, 2006, párr. 77). De esta forma, varios de los pronunciamientos de la Corte EDH actualmente forman parte de la jurisprudencia de la Corte IDH.

3.1. La aplicación de los estándares internacionales en los países de América Latina y el Caribe (LAC)

Varios países de la región tienen su propio mecanismo para incluir de manera directa los estándares internacionales de derechos humanos. Uno de los más comunes es el control de constitucionalidad, que puede estar a cargo de los tribunales constitucionales de los países. Concretamente, es importante conocer cómo se pueden vincular los pronunciamientos de la Corte IDH en la normativa interna, ya que, como se ha indicado, la jurisprudencia de los tribunales regionales posee una importancia especial, porque vincula a varias normas de derechos humanos en sus sentencias.

La Corte IDH pertenece de manera independiente a la OEA. Surgió a través de la Convención Americana de Derechos Humanos (Convención Americana o Pacto de San José). En el artículo 33 de esta norma se establece que

son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte. (OEA, 1969, art. 33)

La Convención Americana ha sido ratificada por 25 países, de los cuales, únicamente 23 han mantenido su compromiso.⁸ De estos últimos, 22 han aceptado la competencia

contenciosa de la Corte IDH; solo Dominica no lo ha hecho. Como lo expone la propia Convención Americana,

todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención. (OEA, 1969, art. 62)

Por esa razón, los 22 países en los que tiene jurisdicción la Corte IDH previamente han declarado de manera expresa el reconocimiento de la jurisdicción de este tribunal regional. Ahora bien,

cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y ejecutivo, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin. (Corte IDH, 2013b, párr. 221)

Lo anterior implica que todas las autoridades deben realizar un control de convencionalidad entre las normas internas y los tratados internacionales de derechos humanos de los que son parte. En el caso concreto de los países que han ratificado la Convención Americana y han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, no deben realizar un control de convencionalidad únicamente del primer cuerpo legal la Convención Americana, sino también de los diferentes pronunciamientos de la Corte IDH, como son sus sentencias.

La Corte IDH, en relación con sus sentencias, ha expuesto que “es posible observar dos manifestaciones distintas de esa obligación de los Estados de ejercer el control de convencionalidad, dependiendo de si la Sentencia ha sido dictada en un caso en el cual el Estado ha sido parte o no” (Corte IDH, 2013a, párr. 67). Cuando el Estado ha sido parte está obligado a cumplir de manera directa la sentencia, porque es el que ha sido examinado; pero en el segundo caso cuando el Estado no ha sido parte,

por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones

8. Hasta 2023 han mantenido su compromiso Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay; ya que Venezuela presentó su renuncia el 10 de septiembre de 2012 y Trinidad y Tobago la presentó el 26 de mayo de 1998.

procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana. (Corte IDH, 2013a, párr. 69)

En síntesis, en los casos en que el Estado no ha sido parte, la Corte IDH dispone a todas las autoridades realizar un control de convencionalidad y que este control tome en consideración el propio tratado, así como los presentes o lineamientos jurisprudenciales. Además, al referirse a todas las autoridades, la Corte IDH agrupa a todos los funcionarios públicos y sus órganos en todos los niveles.

Ahora bien, uno de los países en los que ha tenido impacto el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector Seguridad (DCAF) ha sido Honduras, ya que, en la actualidad, se mantienen proyectos con el objetivo de asesorar a la Policía Nacional de ese país. Por ello, resulta relevante poder profundizar el análisis en este espacio.

En el contexto hondureño, el Estado ratificó la Convención Americana el 8 de septiembre de 1977 y el 9 de septiembre de 1981 presentó el reconocimiento de competencia de la Corte IDH, tal como lo establece el artículo 62 de la Convención. En ese sentido, los funcionarios públicos tienen la obligación

de realizar un control de convencionalidad tomándola en consideración, así como los pronunciamientos de la Corte IDH, por ejemplo, las sentencias.

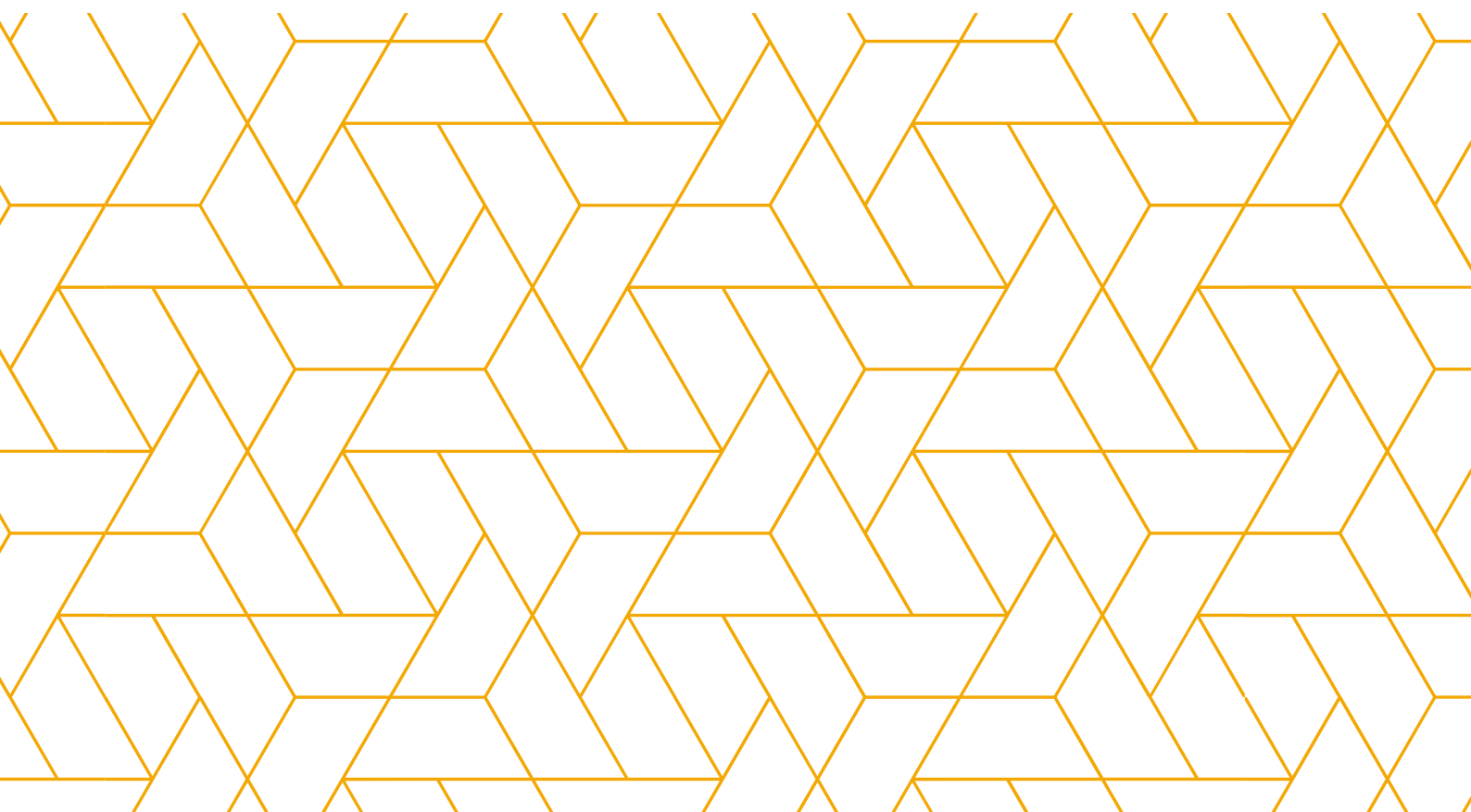
Adicionalmente, Honduras tiene otro mecanismo para incluir a los instrumentos internacionales de derechos humanos en su normativa nacional, puesto que,

de la lectura conjunta de los artículos 15 y 16 constitucionales que establecen que “Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respeto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales”, y que “los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno”, se deduce con certeza que el derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia generada en virtud de él es una fuente fundamental de la que derivan otros derechos humanos en el marco del constitucionalismo hondureño. (Mejía y Padilla, 2016, p. 76)

Con esa perspectiva, en el caso de Honduras, la inclusión de los instrumentos internacionales de derechos humanos se vincula a través de dos mecanismos: primero, con el control de convencionalidad; y segundo, que los

tratados internacionales ratificados por el Estado de Honduras, y la jurisprudencia emanada de los órganos supranacionales con competencia para interpretar tales instrumentos, se incorporan a nuestra Constitución de la República a través de la cláusula abierta del artículo 63 y complementan los derechos expresamente contenidos en el texto constitucional. (Mejía y Padilla, 2016, p. 77)

Esto supone que existan obligaciones adquiridas con organismos internacionales. Tales el caso de la jurisprudencia de órganos supranacionales como la Corte IDH, la cual ha desarrollado varios estándares en el contexto del uso de la fuerza y, de manera específica, directrices sobre la rendición de cuentas cuando esta se emplea.



Una de las principales fuentes de lineamientos respecto al uso de la fuerza son los estándares internacionales y, dentro de estos, las sentencias relativas al uso de la fuerza. En ellas, la Corte IDH ha desarrollado una extensa jurisprudencia con la que ha logrado articular varios temas y derechos que deben ser tomados en consideración cuando se emplea la fuerza.

A nivel mundial existen tres sistemas regionales de protección de los derechos humanos: el africano, el europeo y el interamericano. La Corte IDH forma parte de este último.

El Sistema Interamericano (SI) está conformado por dos organismos: la CIDH y la Corte IDH. El primero la CIDH nace de la Carta de la OEA y dentro de sus facultades está la de recibir peticiones relativas a derechos humanos, lo que le da la posibilidad de que investigue los casos concretos, para que luego de ello, pasen a la Corte IDH. En cambio, el segundo la Corte IDH nace de la Convención Americana, lo cual ha supuesto un problema, ya que no todos los países que integran la OEA son parte del SI.

Actualmente, 23 países de la región integran el SI, puesto que han cumplido con los requisitos de ratificar la Convención

Americana y reconocer la función contenciosa que tiene la Corte IDH.⁹ Pese a que el SI es un sistema subsidiario de la protección de los derechos humanos,¹⁰ ha propuesto un extenso desarrollo jurisprudencial sobre el uso de la fuerza, que servirá como marco para el análisis que aquí se presenta.

4.1. La Corte IDH y el uso de la fuerza legítima

Para presentar todos los elementos que han sido considerados en el empleo de la fuerza por parte de la Corte IDH, en cuanto metodología de análisis se adoptará el mismo sistema desarrollado por el Tribunal Interamericano.

En concordancia con la Corte IDH, para establecer si el uso de la fuerza tiene una base de legitimidad, el análisis debe realizarse en tres momentos fundamentales a fin de identificar “a) las acciones preventivas; b) las acciones concomitantes a los hechos, y c) las acciones posteriores a los hechos” (Corte IDH, 2015b, párr.109). Este proceso ha sido identificado como la teoría tripartita de la Corte IDH relativa al empleo de la fuerza (Terán Andrade, 2019). Con respecto a las acciones preventivas, es

9. Los siguientes países pertenecen al SI: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

10. Se indica que el SI es un sistema subsidiario, porque uno de los principios en el Derecho Internacional es que prime la autonomía de los Estados, de allí que dentro de los requisitos que existen para acceder al SI se encuentran: “a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición” (OEA, 1969, art. 46). El primer requisito citado en el artículo 46, ratifica la idea de que son los Estados los que tienen la obligación de sancionar las violaciones a los derechos humanos.

indispensable que el Estado: a) cuente con la existencia de un marco jurídico adecuado que regule el uso de la fuerza y que garantice el derecho a la vida; b) brinde equipamiento apropiado a los funcionarios a cargo del uso de la fuerza, y c) seleccione, capacite y entrene debidamente a dichos funcionarios. (Corte IDH, 2014, párr. 126)

Con relación a las acciones concomitantes, la Corte IDH ha expuesto que se debe tomar en consideración, cuando “resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad,

absoluta necesidad y proporcionalidad” (Corte IDH, 2015a, párr. 265).

Dentro de las acciones posteriores a los hechos, la Corte IDH ha enfatizado en los principios de debida diligencia y humanidad.¹¹ Además, “el Estado está obligado a iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva” (Corte IDH, 2007, párr. 88), con el propósito de identificar, juzgar y, de ser el caso, sancionar;¹² si se encontrase alguna responsabilidad del Estado, este debe proceder a reparar de manera integral. En la figura 4 se resumen las acciones que debe realizar el Estado antes, durante y después del empleo de la fuerza para que este se considere legítimo, según la Corte IDH.

Figura 4: Acciones para el empleo legítimo de la fuerza (Corte IDH)



Elaborado por el autor.

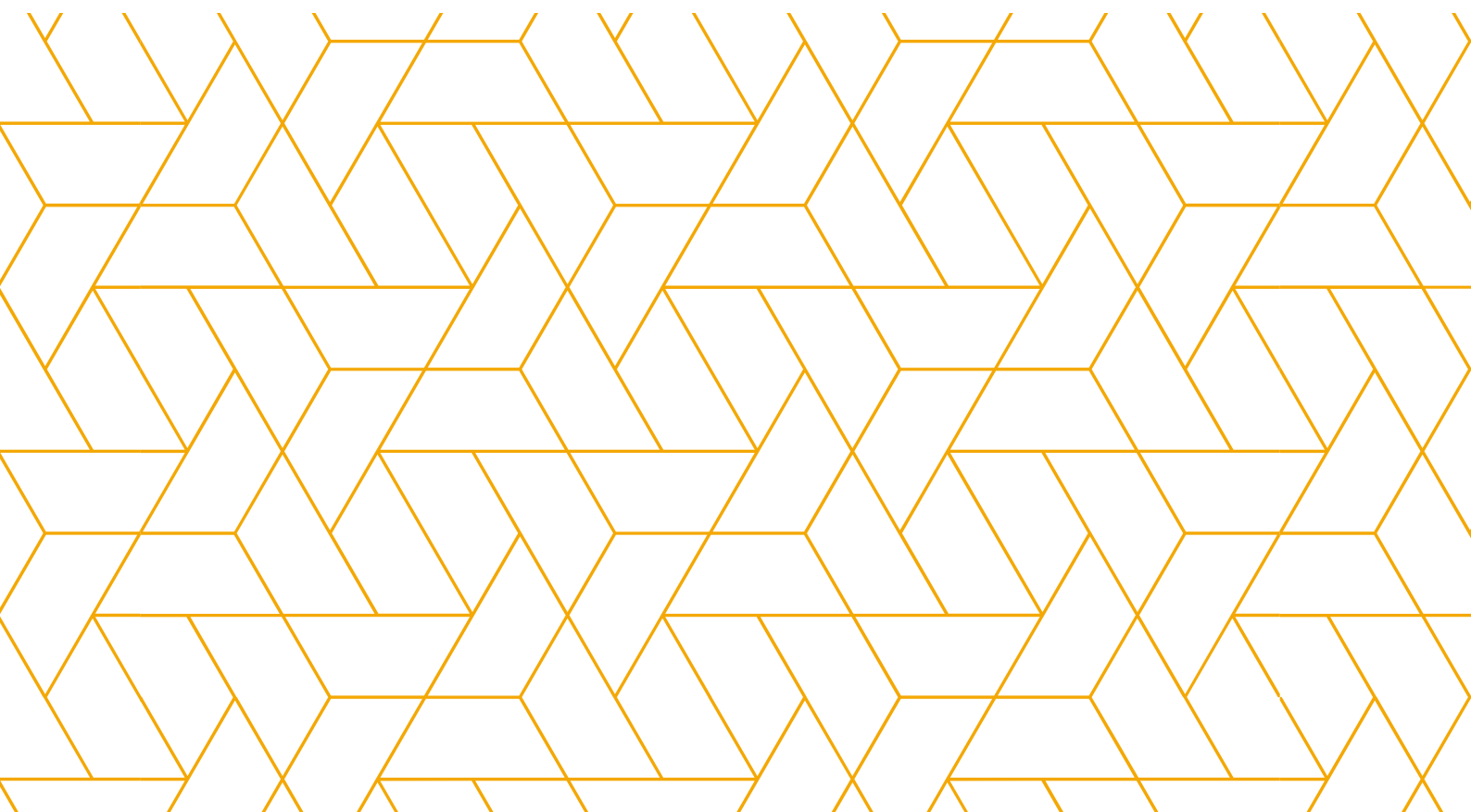
11. Cuando identificó una responsabilidad del Estado, el Tribunal Interamericano indicó en una de sus sentencias que “la Corte encuentra que el actuar de los agentes estatales no se ajustó a los principios antes referidos de debida diligencia y humanidad que se deben atender luego del despliegue de la fuerza” (Corte IDH, 2014, párr. 146).

12. Véase el Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela, sentencia del 22 de agosto de 2017, párr. 192.

En ese contexto, para que la fuerza aplicada pueda ser apreciada como legítima, deben cumplirse las acciones antes, durante y después de su empleo, ya que estas acciones tienen una relación directa con las obligaciones que ha adquirido el Estado en relación con el artículo 1 de la Convención Americana:

Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (OEA, 1969, art. 1)

Dicho con otras palabras, se establecen las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos. Por último, hay que señalar que, si posterior al empleo de la fuerza, se identifica que se ha realizado un uso ilegítimo por parte de un FEHCL, se debe reparar de manera integral a las víctimas, es decir, generar acciones para cumplir con un resarcimiento material e inmaterial.



La rendición de cuentas representa una de las actividades más importantes en la administración pública, porque en cuanto forma de participación ciudadana desarrolla la idea de un gobierno representativo. En el contexto del uso de la fuerza, aparte de tal función, se trata de un mecanismo de cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 1 de la Convención Americana: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]” (OEA, 1969, art. 1).

Las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos no pueden comprenderse únicamente desde un enfoque negativo, es decir, que el Estado debe abstenerse de ejecutar acciones negativas como violaciones a los derechos humanos. Desde una perspectiva positiva se conciben acciones para respetar y garantizar los derechos humanos; por ejemplo, la realización de una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva con el objetivo de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas, a través de la identificación de los responsables, cuando existan.

5.1. Contexto general

En varias ocasiones, la Corte IDH ha expresado la importancia y obligación de la rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza. Un ejemplo es el Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela: el Tribunal Interamericano

dispuso que el Estado venezolano reforzara “sus capacidades en la implementación del monitoreo y rendición de cuentas de agentes policiales involucrados en episodios de uso de la fuerza, de conformidad con los estándares internacionales reflejados en el presente fallo” (Corte IDH, 2014, párr. 312). Lo mismo ha sucedido en el Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México: el Tribunal Interamericano solicitó al Estado “implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público” (Corte IDH, 2018a, párr. 181). Estos pronunciamientos no se circunscriben al Sistema Interamericano, también en el europeo,

la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que las investigaciones sobre uso excesivo de la fuerza deben estar abiertas al escrutinio público con el objeto de asegurar la responsabilidad de los agentes estatales tanto en teoría como en la práctica. Asimismo, dicho Tribunal ha establecido que la evaluación sobre el uso de la fuerza que haya implicado la utilización de armas debe hacerse sobre todas las circunstancias y el contexto de los hechos, incluyendo las acciones de planeación y control de los hechos bajo examen. (Corte IDH, 2006, párr. 82)

En ese sentido, la rendición de cuentas no se puede realizar solo con respecto al evento, sino también de las acciones previas al mismo.

5.2. Lineamientos y diseño de mecanismos para la rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza

De acuerdo con la Corte IDH y la Corte EDH, el análisis en torno al uso de la fuerza no se lo debe limitar el caso concreto, sino también en relación con las acciones previas al evento específico, es decir, analizar entre otras cosas el planeamiento de las operaciones.¹³ Esto propone que la rendición de cuentas se la realice sobre todo el proceso, ya que el Estado tiene que cumplir con diferentes obligaciones antes, durante y después de haber usado la fuerza (véase el apartado 2.1).

Con esos antecedentes, si bien puede existir un derecho por parte de la ciudadanía para realizar una rendición de cuentas sobre los procesos públicos, en el contexto del uso de la fuerza, esta actividad se convierte en una obligación del Estado, ya que de esta forma se cumple con el artículo 1 de la Convención Americana sobre el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Ahora bien, con el fin de aplicar una metodología adecuada para el desarrollo de los lineamientos, se consideran las obligaciones que tiene el Estado a través del análisis de dos variables: el aspecto temporal las acciones preventivas, concomitantes y posteriores a los hechos, y los niveles de responsabilidad Estado o Gobierno, OEHCL, Directivo (FEHCL), Operativo (FEHCL) (véase el apartado 2.1). En la figura 5 se identifican estas dos variables, que representan los lineamientos para construir los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza.



13. El tema del planeamiento se ha considerado en varias sentencias de la Corte IDH, por ejemplo, en el Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú, el Tribunal Interamericano expuso: “En el presente caso, en razón de que el uso de la fuerza letal se dio en el marco de una operación diseñada específicamente para las circunstancias concretas, la Corte Interamericana considera relevante, tal como lo ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, analizar las acciones de planeamiento y control de la operación, a fin de verificar que el Estado haya procurado minimizar, en la mayor medida posible, el recurso a la fuerza letal y la pérdida de vida humanas, y a su vez evaluar si fueron adoptadas todas las precauciones posibles en cuanto a la elección de los medios y métodos aplicados” (Corte IDH, 2015a, párr. 283).

Figura 5: Variables para establecer los lineamientos de los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza



Elaborado por el autor.

Siguiendo el esquema de la figura 5, para establecer los mecanismos de rendición de cuentas se debe considerar el siguiente proceso:

- a. primero, la obligación del Estado según el nivel de responsabilidad;
- b. segundo, de acuerdo con el nivel de responsabilidad, la acción específica que debe realizarse; y,
- c. tercero, establecer el mecanismo que se utilizará para la rendición de cuentas.

Dentro de los mecanismos pueden encontrarse procesos de fiscalización por parte de la ciudadanía, o la redacción de informes con los que los FEHCL dan a conocer los elementos que intervinieron cuando se hizo uso de la fuerza.



Tabla 4: Acciones generales (antes, durante y después)

	Estado o Gobierno	OEHCL	FEHCL	
			Directivo	Operativo
Antes	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal claro y efectivo • Proceso de selección • Capacitación, examen y evaluación • Entrenamiento • Dotación y equipo correspondiente • Establecer mecanismos de control 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco normativo adecuado • Proceso de selección • Capacitación, examen y evaluación • Entrenamiento • Adoptar normas y reglamentaciones • Dotación y equipo correspondiente • Examen periódico de aptitudes de FEHCL • Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Evaluación de la distribución de armas no letales • Examen periódico de aptitudes de FEHCL 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los deberes que constan en la ley • Servir a la comunidad • Proteger a las personas • Utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de usar la fuerza
Durante	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección, control y supervisión • Examinar la ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión, control, fiscalización • Examinar la ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión y control 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Absoluta necesidad • Proporcionalidad
Después	<ul style="list-style-type: none"> • Investigar seria, independiente, imparcial y efectivamente • Reparación integral: material e inmaterial • Orientar a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se emplee la fuerza • Establecer procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar continuamente las cuestiones éticas y DDHH • Orientar a los funcionarios que intervengan en situaciones en las que se emplee la fuerza • Establecer procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos • Adoptar medidas de responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar orientación • Presentación de informes a la autoridad competente 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicar los hechos inmediatamente • Presentación de Informes a superiores • Informe a autoridad competente

Elaborado por el autor.

5.2.1. Antes de hacer uso de la fuerza

De manera general, el principio 11 de los PBEFAF en su literal f establece que los Estados deben establecer “un sistema de presentación de informes que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones” (ONU, 1990, principio 11). En ese sentido, previo al empleo de la fuerza el Estado debe establecer un marco jurídico en el que se identifiquen tres aspectos importantes:

- a. La obligación de presentar informes luego de haber hecho uso de la fuerza, los cuales como lo ha establecido la Corte IDH, deben “tener una supervisión administrativa y judicial”. (Corte IDH, 2007, párr.143)
- b. Establecer el proceso y los canales que debe seguir el informe sobre el uso de la fuerza. Esto ha sido desarrollado por los PBEFAF, al establecer que “los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán procedimientos eficaces para la presentación de informes y recursos en relación con todos los casos [...]” (ONU, 1990, principio 22).¹⁴
- c. Los datos que debe tener el informe.

Con respecto a los OEHL, se deben tener en cuenta los procesos de adquisición de equipos, selección, capacitación y entrenamiento. Tales procesos, de manera general, deben someterse a una fiscalización interna y externa. Resulta claro que cuando se hace uso de la fuerza es una obligación dar a conocer los datos y elementos que impulsaron a los funcionarios a emplearla, pero la Corte IDH ha expuesto que la fiscalización no se debe realizar únicamente sobre ese momento, sino que la revisión debe aplicarse también sobre “las acciones de planeación y control” (Corte IDH, 2006, párr. 82). Esto último supone dos premisas: primero, la obligación de realizar una planificación previa al empleo de la fuerza y el control respectivo por parte de los FEHCL de carácter directivo; y, segundo, que luego de haber hecho uso de la fuerza, deben exponerse cuáles fueron esas acciones de planeación y control.

En un análisis supra se estableció la obligación de realizar informes relativos al uso de la fuerza, siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos. En estos documentos los FEHCL operativos deben dar a conocer:

- a. Las circunstancias bajo las cuales se usó la fuerza, prestando especial atención a las circunstancias en las que se usó armas de fuego.
- b. La identificación del nivel de resistencia, así como de las armas que fueron utilizadas por los intervenidos.

13. Esto concuerda con el principio 6 de los PBEFAF: “Cuando al emplear la fuerza o armas de fuego los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores [...]” (ONU, 1990, principio 6).

- c. La intensidad y peligrosidad de la amenaza, la forma de proceder de los individuos, las condiciones del entorno y los medios de los que dispone el funcionario para abordar dicha situación.¹⁵
- d. El nivel de fuerza empleado, así como los equipos utilizados por los FEHCL. En este punto, se debe evaluar de manera individual cada una de las acciones realizadas, con el objetivo de facilitar la identificación.
- e. Especificar las advertencias que se dieron previo al uso de la fuerza, siempre y cuando proceda.¹⁶
- f. Las acciones relativas a “las medidas de seguridad para proteger el derecho a la integridad personal y a la vida, incluyendo la previsión y provisión de atención médica oportuna y adecuada” (Corte IDH, 2017b, párr. 108).
- g. Y, finalmente, las acciones para garantizar la información a través de la notificación de “lo sucedido lo antes posible a los parientes o amigos íntimos” (Corte IDH, 2014, párr. 143).

Vale señalar que estos son los elementos mínimos que deben dar a conocer los FEHCL cuando han hecho uso de la fuerza, lo que formula la posibilidad de que se incluyan otros datos dentro del informe de acuerdo con el caso concreto. Si bien algunos elementos han sido citados de

los PBEFAF —normas consideradas soft law—, también se debe prestar atención a lo reconocido en la sentencia del 5 de julio del 2006, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, en la que se establece:

Los Estados deben crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida. De allí que la legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales. Siguiendo los “Principios sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”, las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contener directrices que: a) especifiquen las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados; b) aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios; c) prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;

15. Véase el párr. 136 del Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela, sentencia del 27 de agosto del 2014.

16. Con el objeto de que no exista confusión cuando se va a emplear la fuerza, es necesario que los FEHCL “se identifiquen como tales y den una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego en todo momento; sobre todo cuando se encuentran realizando operativos y, en especial, en situaciones que por su naturaleza pongan en peligro los derechos fundamentales de las personas” (Corte IDH, 2007, párr. 135).

d) reglamenten el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado; e) señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego, y f) establezcan un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones. (Corte IDH, 2006, párr. 75)

En tales contextos, resulta obligatorio indicar estos elementos en el informe.

5.2.2. Después de hacer uso de la fuerza

Entre las principales obligaciones del Estado cuando se ha hecho un uso ilegítimo de la fuerza están la reparación, y el acceso a la justicia y a la verdad. Según la Convención Americana, cuando se haya identificado que existe una violación a un derecho humano, se dispondrá al Estado, “si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada” (OEA, 1969, art. 63). Además, con el objetivo de identificar fue vulnerado un derecho, el “Estado está obligado a iniciar ex officio y sin dilación una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva para determinar si la privación de la vida fue arbitraria o no” (Corte IDH, 2015a, párr. 348).

Con base en esos antecedentes y con el objeto de cumplir con una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva, la Corte IDH y la Corte EDH han identificado algunos elementos claves al momento del proceso investigativo:

i) los mismos policías investigadores son potencialmente sospechosos; ii) son colegas de los acusados; iii) tienen una relación jerárquica con los acusados; o iv) que la conducta de los órganos investigadores indique una falta de independencia, como la falla en adoptar determinadas medidas fundamentales para aclarar el caso y, cuando corresponda, sancionar a los responsables; v) un peso excesivo concedido a la versión de los acusados; vi) la omisión en explorar determinadas líneas de investigación que eran claramente necesarias, o vii) inercia excesiva. (Corte IDH, 2017a, párr. 188)

Además, la Corte IDH ha establecido la necesidad de abrir los procesos para los familiares y la ciudadanía en general, de allí que dentro de las consideraciones el Tribunal Interamericano ha expuesto que los Estados deben

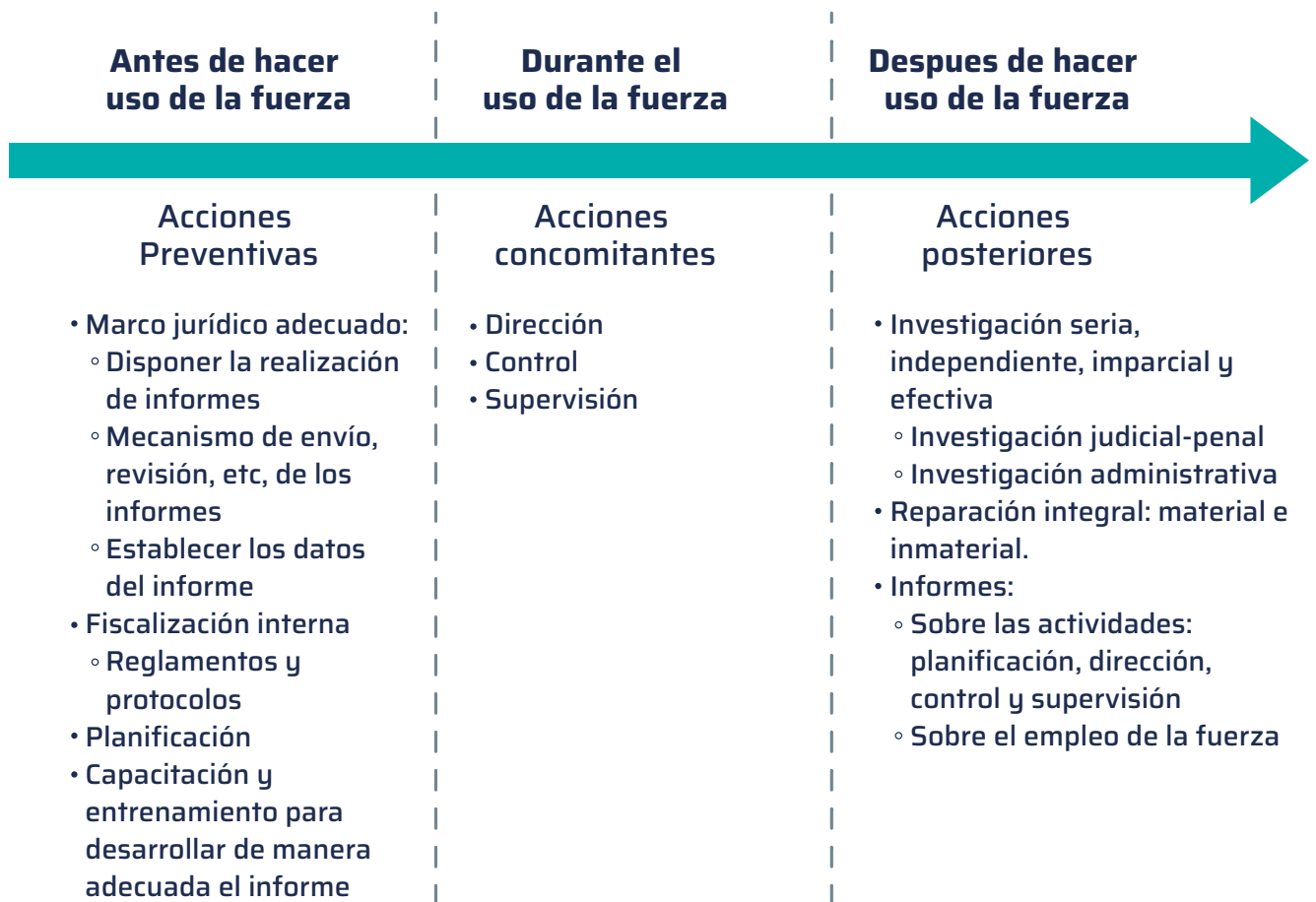
- a. asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de los familiares en todas las etapas de estas investigaciones, de

acuerdo con la ley interna y las normas de la Convención Americana; [...] d) divulgar públicamente los resultados de los procesos para que la sociedad peruana conozca la determinación judicial de los hechos objeto del

presente caso. (Corte IDH, 2015a, párr. 460)

En la figura 6 se indican los lineamientos que debe seguir el Estado.

Figura 6: Lineamientos para la rendición de cuentas en el uso de la fuerza



Elaborado por el autor.

Para finalizar, otro de los momentos en los que se debe tener especial atención es cuando las Fuerzas Armadas cumplen funciones de la Policía o en las operaciones de mantenimiento del orden público en las que se utiliza a las Fuerzas Armadas. Si bien

esta acción se debe limitar al máximo, es importante que se realice una fiscalización “por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces” (Corte IDH, 2018a, párr. 182).

Tabla 5: Rendición de cuentas (antes, durante y después)

	Estado o Gobierno	OEHCL	FEHCL	
			Directivo	Operativo
Antes	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico adecuado: • Disponer la realización de informes • Mecanismo de envío, revisión, etc, de los informes. • Establecer los datos del informe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalización interna • Reglamentos y protocolos 	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación y entrenamiento para desarrollar de manera adecuada el informe.
Durante	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión • Control 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección • Control • Supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Absoluta necesidad • Proporcionalidad
Después	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación: seria, independiente, imparcial y efectiva. • Investigación judicial-penal. • Reparación integral: material e inmaterial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe sobre las actividades 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe sobre el uso de la fuerza

Elaborado por el autor.

5.3. Prácticas en LAC

Como ya se ha manifestado, es obligación del Estado tener una norma en la cual se regule el uso de la fuerza; esta debe adecuarse a los estándares de los derechos humanos, ya que una ley de este tipo puede limitar de manera legítima varios derechos. Igualmente, el marco legal debe acompañarse de un marco normativo que guíe la actuación policial con relación a los

estándares nacionales e internacionales sobre el uso de la fuerza. Aunque varios países poseen esta jurisprudencia y mantienen una ley al respecto, en la mayoría de las naciones no se han considerado la rendición de cuentas ni la investigación.

Por ejemplo, en Ecuador, se ha otorgado importancia al informe policial sobre el uso de la fuerza. Se indica que “en

toda actuación policial en que las o los servidores policiales hagan uso de la fuerza en cualquiera de las circunstancias establecidas en el presente Reglamento, tendrán la obligación de informar por escrito de forma pormenorizada a su inmediato superior jerárquico” (Ministerio del Interior de Ecuador, 2014, art. 31). Además, se establecen algunos lineamientos para su redacción, pero este documento no tiene el carácter de ley, pues, aunque fue publicado en el Registro Oficial, ha sido emitido por el Ministerio del Interior.

El caso peruano resulta interesante ya que, aun cuando no existe una ley como tal, está el Decreto Legislativo 1186 que Regula el Uso de la Fuerza por Parte de la Policía Nacional del Perú, o sea, se trata un documento que ha pasado por un proceso legislativo. En el decreto se dispone la presentación de un informe a la unidad correspondiente, “indicando las circunstancias, los medios empleados, el personal interviniente, el tipo de armas y las municiones utilizadas, el número e identidad de los afectados, las asistencias y evacuaciones realizadas” (Decreto Legislativo 1186, 2015, art. 9).

El caso colombiano es similar al del Ecuador, pues existe un *Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*, por la Policía Nacional, documento emitido por el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Resolución 2903 (2017). Si bien se establece un nivel de gradualidad para el empleo de la fuerza, no constan mecanismos para la rendición de cuentas.

Uno de los mecanismos para convertir la rendición de cuentas en una obligación ha sido incluirla como uno de los principios que debe tener el uso de la fuerza. En un

análisis supra, se mostró que según la Corte IDH existen tres principios sobre el uso de la fuerza: legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, estos principios son los que mínimamente deben aplicarse cuando se hace uso de la fuerza, de esta forma se deja abierta la posibilidad de que se puedan incluir más principios, siempre y cuando, estos tengan compatibilidad con los estándares internacionales.

Por ejemplo, en el actual proyecto de ley sobre el uso de la fuerza en Ecuador, el artículo 10, que desarrolla los principios para el uso de la fuerza, incluye a los siguientes: legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, precaución, humanidad, no discriminación y rendición de cuentas. En cuanto a este último, se dispone que esta se desarrollará en cualquier momento de su uso (antes, durante y después) y en todos los niveles ya sean estos internos o externos. De manera específica, se indica:

El uso legítimo de la fuerza se sustentará en la protección de los derechos y garantías de las personas, y se regirá por los siguientes principios: [...] g. Rendición de cuentas: Las servidoras y los servidores públicos cuyo accionar se regula en esta Ley, la cadena de mando, que incluye los niveles de conducción político estratégico, operativo y táctico, están sujetos a control y rendición de cuentas y serán responsables por las disposiciones que impartan y los actos ilícitos cometidos por ellos y sus subordinados, en el desempeño de sus funciones. (Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza, 2022, art. 10)

Finalmente, se alude al caso de Honduras, donde existe una norma con el carácter de ley, pero que no es específica para el empleo de la fuerza, sino que regula la convivencia pacífica. En el documento, titulado Ley de Policía y de Convivencia Social, se toma en consideración la facultad de hacer uso de la fuerza, pero no establece mecanismos de rendición de cuentas.

Recientemente en Honduras, con apoyo de DCAF se construyó el “Manual de uso de la fuerza y las armas de fuego” para la Policía Nacional de ese país. En el documento

se considera que ante la necesidad de hacer uso de la fuerza se deberá notificar lo sucedido a familiares y amigos de las personas afectadas; asimismo se estipula la comunicación detallada de los hechos a los superiores y la divulgación y socialización a la comunidad en general sobre las actuaciones policiales.

En la figura 7 se muestran los elementos que debe tener la norma relativa al uso de la fuerza, la misma que debe tener el carácter de ley.

Figura 7: Elementos que debe tener la norma del uso de la fuerza



El monopolio del uso de la fuerza lo tiene el Estado, ya que es el único que puede emplearla de manera legítima. Sin embargo, el uso de la fuerza en cuanto derecho del Estado para garantizar y proteger los derechos de las personas dentro de sus territorios no es ilimitado, debe cumplir con varios principios y requisitos para que se considere legítimo.

En el presente documento se ha expuesto un análisis relativo a la rendición de cuentas con relación al uso de la fuerza, lo cual se debe realizar en tres dimensiones: antes, durante y después. Esta metodología también es aplicada por la Corte IDH cuando propone un análisis para establecer si el empleo de la fuerza ha sido legítimo o no. Por ello, para establecer los lineamientos de los mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza, se cruza el ámbito temporal acciones realizadas previas, simultáneas y posteriores al uso de la fuerza y los niveles de responsabilidad Estado o Gobierno, OEHCL, FEHCL (Directivo u Operativo), como se puede observar en las tablas 4 y 5.

Los mecanismos verticales y horizontales que son parte de la rendición de cuentas (figura 2) deben establecerse en todas las actuaciones públicas, más aún en procesos en los que el Estado posee el monopolio como es el caso del uso de la fuerza. Así, se requiere identificar mecanismos de rendición de cuentas para la ciudadanía rendición de cuentas vertical; y en relación con otras agencias públicas como fiscalías, procuradurías, etc., así como departamentos de control rendición de cuentas horizontal.


El uso legítimo de la fuerza es un derecho del Estado y, en ese sentido, tiene la obligación el realizar una investigación seria, imparcial, independiente y efectiva, además de realizar una reparación integral véase figura 4 cuando se haya identificado que existió un uso ilegítimo de la fuerza. Lo anterior justifica el hecho de proponer mecanismos de rendición de cuentas tanto horizontales como verticales, para poder cumplir con estas obligaciones.

Esta articulación que se ha planteado entre la rendición de cuentas y el uso de la fuerza también ha sido recogida por los organismos internacionales a través de sus pronunciamientos, en los cuales se han dispuesto algunas acciones concretas en aspectos como la redacción de informes y los datos que deben darse a conocer luego de hacer uso de la fuerza.¹⁷ Los pronunciamientos de organismos internacionales tienen un gran impacto ya que en muchos de los países de la región, estos poseen un carácter vinculante y se convierten en normas del derecho duro *hard law*.

17. Véase el acápite 5.2.1. Antes de hacer uso de la fuerza.

Recomendaciones

- Recordar la importancia de la rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza para todos los escenarios (antes, durante y después), que garanticen transparencia y legitimidad en la ejecución de procedimientos policiales ajustados a los estándares internacionales y la normatividad interna vigente e indiquen las acciones realizadas en cada ámbito de responsabilidad de acuerdo con el empleo del uso de la fuerza Estado o Gobierno, OEHCL, FEHCL (directivo u operativo) .
- Para los organismos de la Policía, la rendición de cuentas debe ser un acto más que voluntario, esta actividad debe representar una obligación por la complejidad que conllevan las funciones y facultades que tienen en su labor especialmente al hacer uso de la fuerza. Hay que tener en cuenta que la rendición de cuentas se constituye en un derecho ciudadano y, por lo tanto, podría ser exigida en cualquier momento.
- Los Estados deben crear normas con el carácter de ley que regulen el uso de la fuerza, ya que el empleo de esta puede en algunas circunstancias limitar de manera legítima derechos, por ejemplo, el derecho a la vida en circunstancias excepcionales. Además, estas normas pueden regular mecanismos de rendición de cuentas como informes, sistemas de registro, investigaciones, etc.
- Identificar las dimensiones en las que se realizará la rendición de cuentas de acuerdo con lo político, lo táctico y lo estratégico. El plano político corresponde a los fines de la organización y se asocia a las acciones enfocadas en la seguridad, el control de la delincuencia y el orden público. El táctico se relaciona con los medios de la organización, lo que abarca sus procesos, procedimientos y enfoques en el uso adecuado de la fuerza. Por último, el plano estratégico está vinculado a los métodos de la organización y cumple también el propósito de generar confianza institucional.
- Las anteriores dimensiones resultan primordiales al momento de realizar la rendición de cuentas en los ámbitos interno y externo, a través de los mecanismos verticales y horizontales. De hecho, inciden en los tipos de sanciones que pueden configurarse cuando no se ha cumplido con los principios legales establecidos para el desarrollo de sus funciones y facultades, lo que puede acarrear responsabilidades administrativas o judiciales.
- Considerar los estándares internacionales como una de las principales fuentes de lineamientos respecto al uso de la fuerza. Dentro de estos, especialmente las sentencias relativas al uso de la fuerza emitidas por la Corte IDH, la cual ha desarrollado una extensa jurisprudencia con la que ha logrado articular varios temas y derechos, a los que los Estados deben atender cuando se emplea la fuerza y, de manera específica, directrices sobre la rendición de cuentas cuando se emplea la misma.
- Incluir dentro del sistema organizativo las dos normas que han constituido esencialmente el derecho blando sobre el uso de la fuerza: el Código de Conducta (CC)



y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y Armas de Fuego (PBEFAF), normas desarrolladas por la ONU que, si bien no tienen el carácter vinculante para los Estados, se recomienda tenerlas en cuenta.

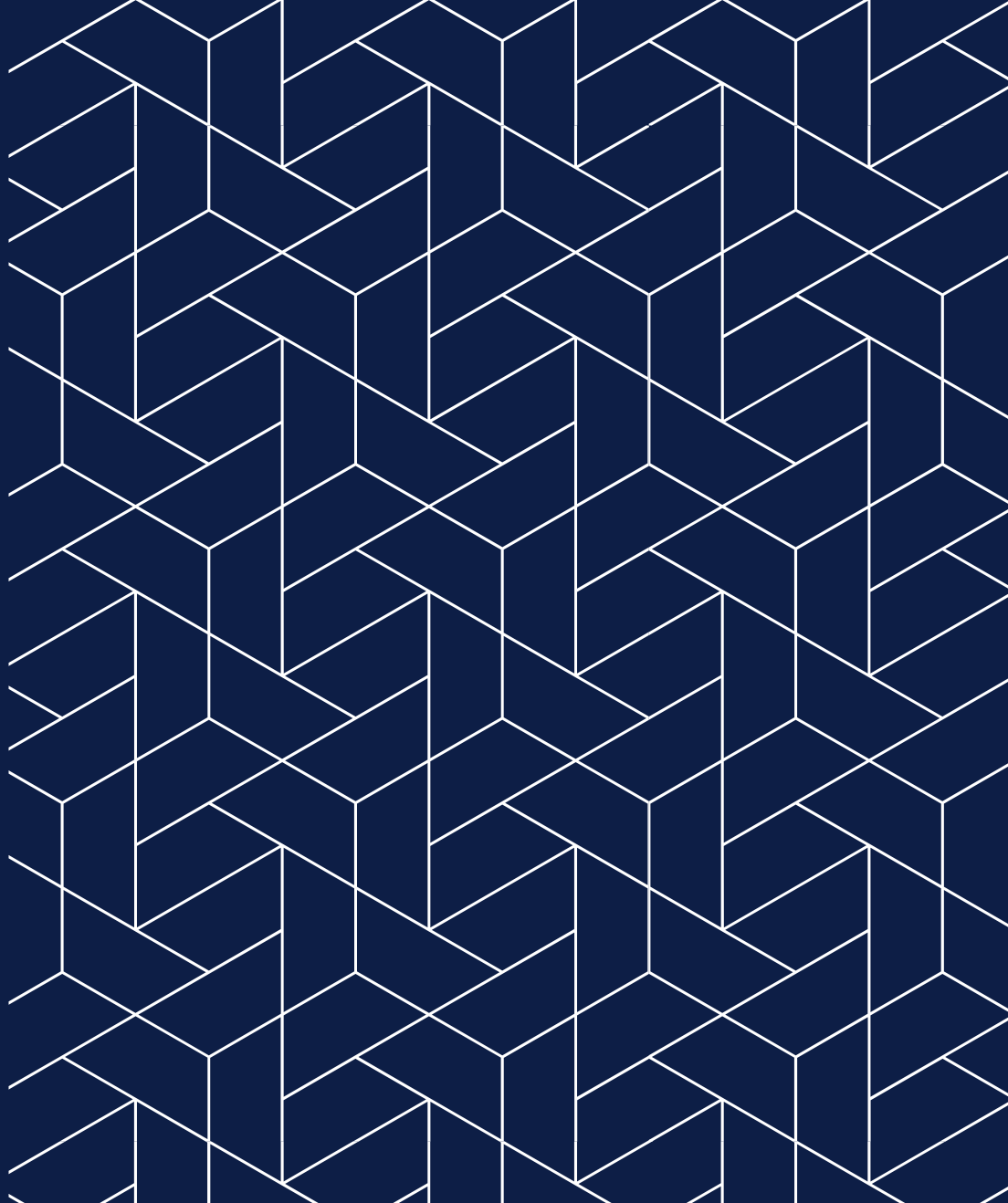
- Reforzar las capacidades en la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del uso de la fuerza. Para establecer si el uso de la fuerza tiene una base de legitimidad, el análisis debe realizarse en tres momentos fundamentales a fin de identificar los siguientes aspectos: a) las acciones preventivas, b) las acciones concomitantes a los hechos, y c) las acciones posteriores a los hechos (es decir, tener presente el antes, el durante y el después).
- Recordar que realizar informes relativos al empleo del uso de la fuerza es una obligación de los FEHCL, y para esto deben seguir los estándares internacionales de derechos humanos. En este aspecto, es competencia de los Estados y los OEHCL establecer sistemas, procesos, canales y mecanismos para la presentación e indicación de los elementos que deben contener informes.



BIBLIOGRAFÍA

- Badiola Heresmann, I. (2011). Función policial, democracia y accountability. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 2(2), 188-201. <https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751800014.pdf>
- Bolaños, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 1(1), 109-138. <https://doi.org/10.22458/rna.v1i1.288>
- Consejo de Europa. (1950). Convenio Europeo de Derechos Humanos. https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf
- Corte IDH. (2006). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia Sobre las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. <https://bit.ly/3l9fK2B>
- Corte IDH. (2007). Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Sentencia Sobre el Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. (2013a). Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 73.
- Corte IDH. (2013b). Caso Mendoza y Otros vs Argentina. Sentencia Sobre Las Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, 1-122. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_260_esp.pdf
- Corte IDH. (2014). Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Sentencia Sobre Las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. (2015a). Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú. Sentencia Sobre las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_292_esp.pdf
- Corte IDH. (2015b). Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador. Sentencia Sobre Las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. (2016). Caso Valencia Hinojosa y Otra Vs. Ecuador (Corte IDH (ed.) Vol. 2016).
- Corte IDH. (2017a). Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil. Sentencia Sobre Las Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. (2017b). Caso Ortiz Hernández y otros Vs. Venezuela. Sentencia Sobre El Fondo, Reparaciones y Costas.
- Corte IDH. (2018a). Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Sentencia Sobre El Fondo, Reparaciones y Costas. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf
- Corte IDH. (2018b). Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México (Corte IDH (ed.); Vol. 2018). http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf
- DCAF, Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad. (2015). Gobernanza del Sector de Seguridad. Serie de Documentos informativos de la RSS. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Gobernanza%20del%20Sector%20de%20Seguridad.pdf
- Decreto Legislativo que Regula el Uso de la Fuerza por Parte de la Policía Nacional del Perú (2015). Decreto Legislativo 1186. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-por-parte-decreto-legislativo-n-1186-1275103-2/>

- Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza. (2022). Tercer Suplemento del Registro Oficial No.131. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/09/LEY-ORGANICA-QUE-REGULA-EL-USO-LEGITIMO-DE-LA-FUERZA_ago_2022.pdf
- Mejía, J., y Padilla, J. (2016). El control de convencionalidad en Honduras. Avances y desafíos. En Mejía R., J. A., Becerra Ramírez, J. J. y Flores, R. (Ed.), El control de convencionalidad en México, Centroamérica y Panamá (1.ª ed., pp. 74-98). Casa San Ignacio. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34721.pdf>
- Ministerio del Interior de Ecuador. (2014). Reglamento de uso Legal, Adecuado y Proporcional de la Fuerza para la Policía Nacional del Ecuador. Registro Oficial 314, Acuerdo Ministerial, 2-10.
- OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), 1-14. https://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- ONU. (1979). Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Resolución 34/169. <https://bit.ly/2Qe2g7g>
- ONU. (1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Octavo Congreso de Las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
- Resolución 2903. (2017, 23 de junio). Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/resolucion-02903-uso-fuerza-empleo-armas.pdf>
- Sánchez, L. (2019). El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, 39, 467-488. <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14293>
- Schedler, A. (2015). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, 3, 1-46. https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo_03_B.pdf
- Terán Andrade, E. (2019). El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la Corte IDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (69), 195-228. <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/8199/revista-iidh-69-web.pdf>
- Velencia, D., y Karam, V. (2016). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? Opinión Jurídica, 15(29), 165-185.
- Vera, E. (2010). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Isunza Vera, E. y Olvera, A. J. (Eds.), Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social (pp. 265-292). CIESAS y Miguel Porrúa.
- Yamin, A. E. (2010). Hacia una rendición de cuentas transformadora: aplicando un enfoque de derechos humanos para satisfacer las obligaciones en relación a la salud materna. Sur, 7(12), 99-127.



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
(COSUDE)

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