

MECANISMO INDEPENDIENTE DE DENUNCIA DE LA POLICÍA

A. Violencia policial – Inventario

En casos de violencia cometida por agentes de policía contra personas, es por lo general la propia policía la que investiga los delitos presuntamente cometidos por sus colegas. A menudo reina la camaradería y los agentes de policía se protegen unos a otros. Como resultado, la mayoría de las demandas son desestimados. Además, en los pocos casos que llegan a los tribunales, los jueces consideran a los agentes de policía altamente creíbles y los juicios suelen terminar en absolución. Si se presenta una denuncia contra un agente de policía, la respuesta suele ser que la policía presenta una contrademanda contra la víctima de la violencia policial por resistencia u otros delitos.

Además, la gran mayoría de los casos no se denuncian. El número estimado de casos no denunciados es hasta cinco veces mayor que el de los casos denunciados¹.

Para fomentar la confianza en el estado de derecho, poner fin a la impunidad y enjuiciar debidamente los casos de violencia policial, los expertos han sugerido que el establecimiento de un mecanismo independiente, que no forme parte de la policía pero esté bien dotado de poderes y recursos suficientes, es una respuesta adecuada.

B. Antecedentes jurídicos y obligaciones de los Estados miembros de la UE

1. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Artículos 2, 3 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos²:

¹ For Germany, see SingeInstein 2019 at: https://kviapol.rub.de/images/pdf/KviAPol_Zwischenbericht.pdf.

² https://www.ech<u>r.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf</u>



El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha elaborado cinco principios para la investigación efectiva de las denuncias contra la policía que se refieren a los artículos 2 ó 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos:

- **Independencia**: no debe haber conexiones institucionales o jerárquicas entre los investigadores y el funcionario denunciado y debe haber independencia práctica³;
- Adecuación: la investigación debe ser capaz de reunir pruebas para determinar si la conducta policial denunciada es ilegal e identificar y castigar a los responsables⁴;
- Rapidez: la investigación debe llevarse a cabo con prontitud y de manera expedita a fin de mantener la confianza en el estado de derecho⁵;
- Control público: los procedimientos y la toma de decisiones deben ser abiertos y transparentes para garantizar la rendición de cuentas⁶; y
- Participación de las víctimas: el denunciante debe participar en el proceso de denuncia a fin de salvaguardar sus intereses legítimos⁷.

2. Comité de Derechos Humanos de la ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 2, 3 y 7); Observación General 31.8

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: 1. " Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión

³ Ver por ejemplo Ramsahai v The Netherlands (Application no. 52391/99), Judgment 15 May 2007; Bati v Turkey (Application nos. 33097/96 and 57834/00), Judgment 3 June 2004).

⁴ Ver por ejemplo Nachova v Bulgaria (Application nos. 43577/98 and 43579/98), Judgment 6 July 2005; Aksoy v Turkey (100/1995/606/694), Judgment 18 December 1996.

⁵ Ver por ejemplo Isayeva v Russia (Application nos. 5794/00, 57948/00 and 57949/00), Judgment 24 February 2005; Aydin v Turkey (57/1996/676/866), Judgment 25 September 1997.

⁶ Ver por ejemplo Ognyanova v Bulgaria (Application no. 46317/99), Judgment 23 February 2006; Chitayev v Russia (Application no. 59334/00), Judgment 18 January 2007.

⁷ Ver por ejemplo, McKerr v UK (Application no. 28883/95), Judgment 4 May 2001.

https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478b26ea2



política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". (Artículo 2.1)

El artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: " El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.".

El artículo 7 establece que "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...".

El artículo 10 exige que todas las personas "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.".

El artículo 26 afirma que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación alguna, a igual protección de la ley".

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha declarado que los Estados miembros están obligados a "tomar todas las medidas necesarias para evitar el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía; que las normas y reglamentos que rigen el uso de armas por parte de la policía y las fuerzas de seguridad se ajusten plenamente a los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; que se investiguen sistemáticamente todas las violaciones de estas normas con el fin de llevar ante los tribunales a quienes sean declarados culpables de tales actos; que los que hayan sido declarados culpables de tales actos sean castigados, y que se conceda una compensación a las víctimas"...9

3. Convención de Naciones Unidas contra la Tortura

El artículo 4 de la Convención contra la Tortura dispone que los Estados Parte deben garantizar que todas las formas de tortura sean delitos punibles con arreglo a su legislación

_

⁹Concluding observations of the Human Rights Committee: United States of America. 03/10/95, A/50/40, para. 297.



penal. Esto también se aplica a los casos en los que el presunto delincuente es un funcionario del Estado¹⁰. El párrafo 1 del artículo 5 de la Convención contra la Tortura exige que cada Estado Parte adopte todas las medidas necesarias para establecer la jurisdicción en su legislación nacional en relación con el delito de tortura a que se refiere el artículo 4. La frase "adoptar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción en los casos en que el presunto delincuente esté presente" incluye medidas legislativas, pero no se limita a ellas. Incluye medidas ejecutivas y judiciales para arrestar, investigar, procesar o extraditar¹¹. Los Estados Parte están obligados a adoptar medidas inmediatas cuando tengan motivos razonables para creer que se han cometido en su jurisdicción actos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. La investigación debe ser rápida e imparcial. La decisión de llevar a cabo una investigación no es discrecional. A fin de garantizar la imparcialidad, es necesario evitar confiar la investigación a personas que tengan vínculos personales o profesionales estrechos con los sospechosos de haber cometido tales actos, o que puedan tener interés en proteger a esos sospechosos o a la entidad concreta a la que pertenecen¹². Art. 13 CCT obliga a los Estados Partes a garantizar que toda persona que alegue haber sido sometida a tortura o tratada o castigada de manera cruel, inhumana o degradante tenga derecho a presentar una denuncia. Todas las personas tienen derecho a presentar una queja sin obstáculos ni discriminación. El derecho de la persona en virtud del artículo 13 es doble: consiste en el derecho a presentar una denuncia ante las autoridades competentes y en el derecho a que las autoridades investiguen la denuncia con prontitud e imparcialidad.

4. Opinión del Comisario de Derechos Humanos sobre la determinación, independencia y efectividad de las denuncias contra la policía.

Thomas Hammarberg ha declarado en 2009: "Un sistema de denuncias independiente y eficaz es esencial para asegurar y mantener la confianza del público en la policía, y servirá de protección fundamental contra los malos tratos y las faltas de conducta. Un órgano

_

¹⁰ Herman Burgers & Hans Danelius, "The United Nations Convention against Torture—A Handbook on the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment", Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

¹¹ Herman Burgers & Hans Danelius, ibid., p. 131.

¹² Herman Burgers & Hans Danelius, ibid., p. 145.



independiente de denuncias contra la policía debería ser una parte fundamental de ese sistema"¹³. En su dictamen explica las medidas que deben adoptarse para evitar las violaciones del artículo 81, apartado 2, del Tratado CE. 2 y 3 del CEDH, que sólo pueden evitarse mediante mecanismos de denuncia independientes.

5. Comentario del Comisario Europeo para los Derechos Humanos¹⁴

En 2014, el entonces Comisario Europeo de Derechos Humanos, Nils Muižnieks, renovó este enfoque y destacó los mecanismos europeos independientes de denuncia existentes en Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido.

C. Fundamento jurídico de un acto legislativo de la UE: Directiva sobre las normas mínimas de un órgano de denuncia de la violencia policial

Para cada acción legislativa de la UE se requiere una base de competencia en Derecho primario.

La aproximación de las normas jurídicas en el marco de la cooperación judicial en materia penal se rige por el artículo 81 del Tratado CE. 82 (1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), de conformidad con el artículo 82, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). 82 (2) y el Art. 83 TFUE. Arte. 82 (2) El TFUE constituye una base jurídica para las Directivas adoptadas en el marco del procedimiento legislativo ordinario de conformidad con el artículo 82, apartado 2, del Tratado CE. 289 (1) ¹⁵"Art. 294 TFUE.

-

¹³ Opinion, p. 7.

¹⁴ https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/police-abuse-a-serious-threat-to-the-rule-of-l-1

¹⁵ Art. 289 (1): "El procedimiento legislativo ordinario consistirá en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo de un reglamento, una directiva o una decisión a propuesta de la Comisión. Este procedimiento se define en el artículo 294."

El artículo 294 regula el procedimiento del acto legislativo.



El establecimiento de normas mínimas debe ser "necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en materia penal con dimensión transfronteriza", artículo 82, apartado 2, del TFUE. En la letra c) del apartado 2 del artículo 82 de las Directivas se establecen disposiciones mínimas que, entre otras cosas, afectarán a las víctimas de delitos.

En la medida de lo posible, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ni la del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (TPI) han estado hasta ahora dispuestos a interpretar los requisitos de la base jurídica del artículo 81, apartado 1, letra a), del Tratado CE. 82 (2) (c) TFUE.

Los requisitos del Art. 82 (2) (c) El TFUE son los siguientes:

1. Necesidad

Cualquier acto legislativo en materia penal puede tomarse "en la medida necesaria", artículo 82, apartado 2.

La UE ya ha hecho uso de la base jurídica del artículo 81, apartado 1, letra a), del Tratado CE. 82 (2) (c) TFUE. Se hace referencia, a modo de ejemplo, a la Directiva 2012/29/UE (Directiva de protección de las víctimas)¹⁶, que establece normas mínimas para la protección, la asistencia y los derechos de las víctimas de delitos, en particular los derechos de información y el acceso a los servicios de apoyo a las víctimas.

Con respecto al criterio de necesidad del Art. 82 (2) TFUE, la Comisión (COM) se limita a señalar en la exposición de motivos de su propuesta de Directiva que la armonización y el refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE aumentarán la confianza mutua entre los Estados miembros en sus ordenamientos jurídicos y, por tanto, promoverán el principio de reconocimiento mutuo, mejorando así la cooperación judicial en materia penal. Esta interpretación amplia del criterio de necesidad en la práctica legislativa de la UE también es recogida por la Comisión en las propuestas de Directiva basadas en el artículo 82, apartado 2,

 $^{^{16\ 16}} https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX\%3A32012L0029.$

AVOCATS EUROPÉENS DEMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
AVRUPALI DEMOKRAT AVUKATLAR
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMÓCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOCATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

letra b), del TFUE, que entretanto también se han adoptado sin que el Parlamento y el Consejo hayan contradicho la interpretación general.

En el caso de una directiva que regule las normas mínimas de un organismo independiente de denuncia de la violencia policial, puede afirmarse que estos organismos independientes aumentan la confianza mutua entre los Estados miembros en sus ordenamientos jurídicos y fomentan así el principio de reconocimiento mutuo, mejorando así la cooperación judicial en materia penal.

Por lo tanto, dicha Directiva es necesaria.

2. Dimensión transfronteriza

En el art. 2, El TFUE no contiene ninguna definición concreta de este concepto. A la hora de distinguir entre causas penales "puramente nacionales", la atención debe centrarse en la nacionalidad de la víctima.

En el caso de la Directiva sobre la protección de las víctimas, la Comisión se refiere a la nacionalidad de las víctimas: "Los ciudadanos europeos viajan con frecuencia a otros Estados miembros, y el riesgo de ser víctimas de un delito o de un accidente de tráfico es tan grande como en casa"¹⁷.

En el caso de una directiva que regule las normas mínimas de un organismo independiente de denuncia de la violencia policial, se puede argumentar de forma similar que los ciudadanos europeos viajan a otros Estados miembros y corren el riesgo de ser víctimas de la violencia policial. Este es a menudo el caso en Europa: manifestaciones y eventos deportivos de gran envergadura. En los casos de violencia policial, las víctimas deben tener derecho a acceder a investigaciones eficaces a través de un órgano independiente que se ocupe debidamente de esos casos. Es una experiencia común en todos los Estados miembros que la violencia policial es muy poco denunciada y no es investigada adecuadamente por los agentes de policía.

¹⁷ See the Commission's statement "Strengthening victims' rights in the EU", at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0274&from=EN



Así pues, también se cumple el requisito de una dimensión transfronteriza en el caso de una Directiva prevista sobre las normas mínimas de un organismo independiente de denuncia de la violencia policial.

3. Los derechos de las personas en los procesos penales

También se discute si la interpretación sistemática del Art. 82 párr. 2, letra b) ("los derechos de la persona en el proceso penal") y letra d) del TFUE ("otros aspectos específicos del proceso penal") muestra que la letra c) también abarca los derechos de las víctimas fuera del proceso penal.

Dado que el órgano independiente investigaría los delitos penales, se puede argumentar que esos órganos independientes de denuncia son órganos adicionales para los casos de violencia policial que, dependiendo de su evolución futura, complementan los procedimientos penales y sus órganos.

Esta característica de "los derechos de la persona en el proceso penal" también se entiende ampliamente, de modo que no parece excluirse un contenido correspondiente.

4. Respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La competencia compartida de la UE de conformidad con el Art. 4 (2) lit. j El TFUE está sujeto al principio de subsidiariedad de conformidad con el Art. 5 (1) frase 2, (3) TFUE¹⁸. El principio de proporcionalidad en virtud del artículo 81, apartado 1, letra a), del Tratado CE 5 (4) También debe observarse el TFUE.

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, existen dos requisitos previos acumulativos para la acción de la UE en este ámbito: por una parte, los objetivos de la medida prevista no deben ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (criterio negativo); por otra, los objetivos deben lograrse mejor a nivel de la UE (criterio positivo).

¹⁸ See Article 69 of the TFEU: "National Parliaments ensure that the proposals and legislative initiatives submitted under Chapters 4 and 5 comply with the principle of subsidiarity, in accordance with the arrangements laid down by the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality."



El último estudio realizado en Alemania muestra que hay 12.000 casos estimados de violencia policial al año, mientras que sólo 2.000 son denunciados y sólo el 2% de ellos acuden a los tribunales. Esto muestra la dimensión en un Estado miembro. Las cifras pueden ser similares en todos los Estados miembros. Sin un órgano independiente de denuncia, la violencia policial no puede abordarse adecuadamente.

D. Resumen

El artículo 82, apartado 2, letra c), del TFUE puede considerarse el fundamento jurídico para la adopción de normas mínimas para el establecimiento por la UE de una Directiva sobre normas mínimas de los organismos independientes de denuncia de casos de violencia policial. El TFUE permite a la UE adoptar normas mínimas para regular los derechos de las víctimas de delitos en la medida necesaria para facilitar el reconocimiento mutuo de las decisiones y sentencias judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con una dimensión transfronteriza. En el caso de una interpretación amplia, que hasta ahora también ha configurado la práctica legislativa de la UE en este ámbito, es posible la adopción de las disposiciones comunitarias correspondientes.

Fundada en 1987, la Asociación Europea de Abogados Demócratas (AED) es una confederación de sindicatos y organizaciones de abogados con el mismo ideal democrático, moderno y humano en Europa.

La AED tiene como objetivo defender los derechos de los ciudadanos preservando la independencia de los abogados de todo poder político, social, económico y ordinal.

Como organización profesional, su objetivo internacional es garantizar el respeto de los derechos de la defensa y, en particular, preservar la integridad física y las libertades políticas y económicas de los abogados.

La asociación también trabaja para garantizar que todos los litigantes tengan acceso a recursos judiciales nacionales e internacionales, en particular los que se encuentran en las situaciones más precarias y cuyos derechos básicos no están o están poco reconocidos.

www.aeud.org

https://www.facebook.com/aed.edl1987/