

NA #1

Análisis sobre el actuar de las fuerzas de seguridad en el marco de los Estados le Excepción



ANALISIS #1

Análisis sobre el actuar de las fuerzas de seguridad en el marco de los Estados de Excepción

Dirección Superior

Blanca S. Izaguirre L.

Yumila Díaz

Jennifer Matamoros Pineda

Rolando Arturo Milla

Juan Wilfredo Castellanos

Comisionada Nacional de los Derechos Humanos

Delegada Adjunta I

Delegada Adjunta II

Delegado Nacional de la Queja

Delegado Ejecutivo Nacional

Equipo de la Clínica de Control de Convencionalidad y Litigio Estratégico (CC&LE)

Luis Chinchilla

Christian López

© CONADEH

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre que sea correctamente citada la fuente y su contenido.



www.conadeh.hn

Oficina Central

Colonia Florencia Sur, Contiguo a Solaris, a 50 m de Farmacia Senros,

Tegucigalpa, Honduras C.A.

Telefax: 2231-0204, 2231-0882, 2235-7697,

2235-3532

Correo Electrónico: central@conadeh.hn



Tabla de contenido

ANÁLISIS SOBRE EL ACTUAR DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN EL MARCO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN	1
INTRODUCCIÓN	1
OBSERVACIONES GENERALES Y TRANSVERSALES	3
OBSERVACIONES A LAS GARANTÍAS QUE SE RESTRINGEN EN EL MARCO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN	4
OBSERVACIONES A LAS FACULTADES OTORGADAS A LOS ENTES DE SEGURIDAD Y SUS LÍMITES.....	7





ANÁLISIS SOBRE EL ACTUAR DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN EL MARCO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

INTRODUCCIÓN

1. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CONADEH” o “el Comisionado”), es la Institución Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “INDH”) de Honduras que goza de independencia funcional, administrativa, técnica y de criterio. El CONADEH tiene el mandato de velar por la prevención, promoción, protección y la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de las y los habitantes, y especialmente, los de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la supervisión de las acciones u omisiones de las instituciones del Estado en su conjunto y entidades privadas que prestan servicios públicos, a fin de que cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos para lograr el respeto de la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.

2. En ese sentido, ejerciendo su mandato constitucional el CONADEH desempeña sus funciones con base en tres pilares de trabajo. El primero, corresponde a la prestación de servicios directos a personas y grupos de personas a través de la atención de las quejas por violaciones a derechos humanos. El segundo, se refiere a tener una estructura administrativa y capacidades funcionales que le permitan la entrega eficiente y eficaz de tales servicios a la sociedad, por medio del monitoreo de la situación de los derechos humanos, la asesoría y acompañamiento técnico cuando se requiera. El tercero, es la prestación general de servicios a la sociedad en su conjunto, como los informes y recomendaciones, observaciones y sugerencias que formula el CONADEH.

3. Legalmente, el Comisionado tiene las siguientes atribuciones: El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, tiene las atribuciones siguientes: 1) Velar por el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas en la Constitución de la República y la presente Ley, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás Tratados y Convenios Ratificados por Honduras; 2) Prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los derechos humanos; 3) Solicitar a cualquier autoridad, poder, organismo o institución, información concreta acerca de violaciones de los derechos humanos; 4) Velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes con el contenido de los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos





ratificados por Honduras; 5) Presentar ante las autoridades nacionales que fuere necesario, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que estimen del caso para el cumplimiento del ordenamiento jurídico; 6) Conocer, a petición de parte, los casos de violencia que perjudiquen la integridad moral, psíquica y física de los cónyuges, descendientes y demás miembros de la familia y evidencien infracción a la norma penal, denunciándolos ante la autoridad competente; 7) Elaborar y desarrollar programas de prevención y difusión en materia de derechos humanos, en los ámbitos político, jurídico, económico, educativo y cultural; 8) Coordinar cuando sea necesario, con las instancias y organismos nacionales e internacionales, y con la colaboración de organismos no gubernamentales, las medidas relacionadas con la protección de los derechos humanos, en su más amplio concepto, incluyendo la seguridad alimentaria de las clases desposeídas y de los niños desprotegidos, así como el respeto a la dignidad e imagen de la persona humana; 9) Elaborar el Presupuesto anual de la institución y remitirlo al Congreso Nacional para su aprobación, por intermedio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Hacienda y Crédito Público; 10) Crear oficinas regionales y nombrar su personal; 11) Informar anualmente al Congreso Nacional sobre el desempeño de sus funciones; y, 12) Organizar seminarios de carácter nacional e internacional para crear una mística nacional de protección a los derechos humanos.¹

4. Así, el Comisionado a través de la Clínica de Control de Convencionalidad y Litigio Estratégico (en adelante “la Clínica”), realizó el presente análisis a las prácticas y dinámicas de la Policía Nacional a partir de los instrumentos utilizados por esta durante la vigencia del Estado de excepción. Los comentarios tienen como base los estándares en materia de derechos humanos. En particular se tomó en cuenta la Constitución de la República, el Código Procesal Penal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y doctrina en la materia.

5. A partir de estas observaciones a las prácticas institucionales e instrumentos operativos; así como la participación del CONADEH en el marco de la Mesa de Alto Nivel de seguimiento al Estado de excepción proclamado por Honduras en diciembre de 2022, coordinada por la Secretaría de Derechos Humanos y de cara a futuras medidas excepcionales, se estructuró el presente documento en tres secciones. La primera sección contiene observaciones y recomendaciones transversales. La segunda sección contiene recomendaciones puntuales a la Policía Nacional respecto de las garantías que se han restringido en el marco de los estados de excepción y el accionar policial. Es importante señalar que en esta sección se propone la inclusión del test de proporcionalidad y la identificación de los derechos que las personas aprehendidas dentro y fuera del estado de

¹ Artículo 9 de la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Decreto Legislativo No. 153-95, La Gaceta No. 27811. 1995





excepción tienen derecho. En la última sección se realizan una serie de observaciones a las facultades policiales en el marco de operativos y en el marco del estado de excepción y se señalan los aspectos a mejorar para que los agentes policiales encargados de implementar las medidas en terreno tengan los insumos y herramientas necesarias para respetar los derechos humanos de la población.

6. Con este análisis el CONADEH pretende ilustrar y orientar a la autoridad policial en el desarrollo de sus funciones durante operativos dentro y fuera de estados de excepción. Asimismo, esta INDH busca contribuir a mejorar las prácticas institucionales para asegurar que la conducta estatal se ajuste al contenido de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

OBSERVACIONES GENERALES Y TRANSVERSALES

7. En primera instancia el CONADEH destaca la importancia de armonizar los instrumentos y herramientas que emplea la policía en el marco sus operativos con los estándares internacionales, particularmente con aquellos orientados a controlar el uso excesivo de la fuerza. En ese sentido, CONADEH reconoce la intención de la Policía Nacional en construir herramientas que permitan a los oficiales en terreno respetar los derechos humanos; no obstante, el Comisionado observa que los instrumentos que se han creado resultan insuficientes en cuanto a su contenido y alcance. En tal sentido, la Policía Nacional y la Secretaría de Seguridad deben mejorar la construcción metodológica de sus instrumentos y complementar los existentes con otras herramientas de política pública para combatir el crimen organizado. Para tales efectos el CONADEH insta a ambas instituciones a propiciar un ambiente favorable para que el CONADEH, CONAPREV y OACNUDH asistan técnicamente el proceso de construcción de las herramientas.

8. En segundo lugar, el CONADEH recuerda a la autoridad que las herramientas de la Policía Nacional no deben emplear términos que se podrían interpretar como arbitrarios o discriminatorios al momento de detener a un individuo. Al respecto, todo instrumento interno destinado a determinar la posible detención de una persona debe profundizar y aclarar las circunstancias particulares que motiven a la policía detención y aprehensión. Vale recordar que aún durante los estados de excepción prima el principio de inocencia establecido en el artículo 2 del Código Procesal Penal de Honduras² y en la Constitución de la República³; así como lo referente a la libertad personal⁴. En ese sentido, los instrumentos y herramientas de

² Código Procesal Civil, 2009 art 2.

³ Constitución de la República de Honduras, 1982 art 89.

⁴ Ibid art 69.





la policía deben reconocer que las sospechas o incluso la remisión del sospechoso a la autoridad competente no se pueden considerar como probatorias de la culpabilidad de las personas.

9. Al mismo tiempo se alienta a que los instrumentos y herramientas internas incluyan aspectos relativos a la cadena de responsabilidades para determinar la configuración de un ilícito penal. Por cadena de responsabilidades el Comisionado se refiere a las responsabilidades complementarias de la Policía Nacional, del Ministerio Público y del Poder Judicial para cumplir con el deber estatal de investigar, juzgar y en su caso sancionar a los responsables de la comisión de ilícitos penales.

10. El CONADEH toma nota de la inclusión de los principios de necesidad y proporcionalidad en el principal instrumento aplicable durante los estados de excepción. Asimismo, se toma nota de los criterios establecidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y Policía Nacional de Honduras; sin embargo, es imperativo reforzar el desarrollo de su contenido y establecer una definición de los criterios de necesidad y proporcionalidad y demás funciones establecidas en el artículo 2 de la citada ley.

OBSERVACIONES A LAS GARANTÍAS QUE SE RESTRINGEN EN EL MARCO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

11. Si bien todos los sistemas jurídicos del mundo, incluyendo el de Honduras, contemplan la posibilidad de adoptar medidas especiales para hacerle frente a las situaciones de crisis a través de la suspensión legal del ejercicio de ciertos derechos, esto no supone que dicha suspensión sea equivalente a la supresión temporal del Estado de Derecho⁵.

12. Todo estado de excepción debe estar regido por la Constitución de la República y las obligaciones internacionales suscritas por el Estado de Honduras. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁶ determinan que para la suspensión de las garantías y obligaciones contraídas en virtud de los convenios internacionales se requiere acreditar fehacientemente la existencia de: 1) una amenaza excepcional; 2) proporcionalidad entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis; 3) limitación temporal y geográfica de la suspensión de las

⁵ Informe sobre los derechos humanos y los estados de excepción, por Relator Especial Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1997/19 párr. 42; Opinión Consultiva OC-6/86 -La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1986 Corte IDH párr. 31.

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1978 art 27; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976 art 4.





obligaciones; 4) compatibilidad con otras obligaciones internacionales; y, 5) la adopción de medidas que no sean discriminatorias⁷.

13. Dichos requisitos deben dirigir la actuación del poder público ya que la restricción de garantías durante un estado de excepción se debe limitar a lo estrictamente necesario para contrarrestar la situación, y resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborden los límites señalados en el decreto del estado de excepción⁸. Por ello, para efectos del presente apartado, el CONADEH hace especial énfasis en el test de proporcionalidad que se debe realizar respecto de las medidas adoptadas, pues este tiene una relación intrínseca con el alcance material de los estados de excepción dentro del cual se encuentran los derechos que pueden ser suspendidos.

14. El test de proporcionalidad es una doctrina ampliamente aceptada por la mayoría de las cortes constitucionales de América Latina, incluyendo la Sala de lo Constitucional hondureña. Mediante el test de proporcionalidad se analizan en abstracto si las medidas adoptadas son: 1) legales, 2) compatibles con un fin constitucional legítimo, 3) idóneas, 4) necesarias, y 5) proporcionales. Además del análisis en abstracto, el test de proporcionalidad ayuda a los operadores de justicia a saber si en un caso en particular la policía—o cualquier otra autoridad—actuó en total apego a los derechos humanos.

15. Si bien algunos instrumentos de la policía y dentro de la misma Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y Policía Nacional de Honduras se establece la necesidad de observar los principios de necesidad y proporcionalidad, el CONADEH nota que no se brinda una definición o aclaración de que significan lo mismo. La ausencia de definición o aclaración del contenido de ambos principios genera, a criterio del CONADEH, serias ambigüedades en lo operativo. Cabe señalar también que estas ambigüedades suceden aún fuera de estados de excepción.

16. En este sentido el Comisionado recomienda que los instrumentos y herramientas internas de las fuerzas de seguridad incluyan referencias prácticas a la doctrina del test de proporcionalidad al determinar las garantías que se restringen y el accionar policial. En este sentido, la idoneidad debería entenderse como el análisis de las diferentes medidas a disposición del poder público para garantizar el fin constitucional; esto implica que la ley no sea arbitraria. Por necesidad se debe comprender como la evaluación de las diferentes medidas identificadas como idóneas para proteger los bienes jurídicos y derechos en disputa. Respecto de proporcionalidad el Comisionado recomienda conceptualizarla como la ponderación que permite evaluar los derechos afectados y protegidos a fin de adoptar la

⁷ CADH, supra note 5 art 27.1.

⁸ Opinión Consultiva OC-8/87- El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 272, 251 y 76 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 1987 Corte IDH párr. 38 [OC-8/87].





medida menos restrictiva posible⁹. La adopción de estas definiciones dentro de los instrumentos de actuación policial ofrece un marco referencial para su correcto desempeño.

17. En cuanto a la restricción de las garantías contenidas en los artículos 69, 84 y 93 constitucionales referentes al derecho a la libertad personal, el Comisionado ve con preocupación el amplio margen de discrecionalidad con el que actúan los entes de seguridad al no establecer criterios objetivos y concretos que rijan la detención de los presuntos responsables de los hechos delictivos y se circunscribe únicamente a parafrasear conceptos legales ya establecidos en el Código Penal. Ante ello, el Comisionado recuerda a las autoridades que aún en el estado de excepción debe primar la motivación suficiente para determinar la aprehensión de una persona.

18. Aunado a ello, se debe mantener el estricto cumplimiento de los derechos y garantías que protegen a toda persona sometida a detención que comprenden *inter alia*: a) ser tratada humanamente y con respeto a su dignidad; b) recibir información sobre la razón de la detención y una explicación sobre sus derechos y cómo ejercerlos; c) notificar a sus familiares y allegados; d) recibir atención o examen médico; e) recibir asistencia jurídica y, f) ser puesta ante juez o autoridad competente¹⁰.

19. Un aspecto trascendente para la garantía de derechos en el marco de las operaciones policiales es el artículo 78 constitucional relativo a la libertad de asociación y reunión; al respecto, el Comisionado recomienda que los instrumentos operativos de los entes de seguridad brinden un mayor detalle sobre la forma en la que se pueden limitar estos derechos y sobre actuaciones contrarias que les comprometen; P. Ej., las detenciones masivas. En ese sentido, el CONADEH invita a los entes de seguridad a que identifiquen en base al test de proporcionalidad aquí propuesto los escenarios donde podría o no limitarse el derecho a la libertad de asociación y reunión, recordando que el derecho de reunión no puede ser interpretado restrictivamente. De ahí que, durante el estado de excepción, la restricción de la libertad de asociación y reunión no debe ser utilizada de manera arbitraria.

20. Asimismo, el CONADEH insta a las autoridades abstenerse de realizar prácticas como el perfilamiento o la detención de personas en base a prejuicios relativos a su condición social, lugar de residencia y/o apariencia pues están alejadas del principio de discriminación y no superarían en principio un test de proporcionalidad conforme se ha propuesto en el presente análisis. La ampliación de facultades en el marco del estado de excepción debe emparejarse con un accionar que evite la estigmatización de personas en situación de vulnerabilidad como los menores en situación de riesgo social, mujeres, personas LGBTIQ+,

⁹ Manuela y otros Vs El Salvador, 2021 Corte IDH párr. 99, 100, 217–224 [Manuela].

¹⁰ Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, 1988.





entre otros¹¹.

21. En tal sentido, es preciso que los instrumentos que se emplean por la policía brinden información completa sobre los derechos de los detenidos en especial condición de vulnerabilidad y el modo de actuar de la policía en caso de que se presenten recursos de *habeas corpus* conforme a la Ley de Justicia Constitucional¹². Por todo lo anterior es preciso que los protocolos y herramientas también indiquen los principales derechos de las personas, aún en el marco del estado de excepción y sus garantías constitucionales y legales según el Código Procesal Penal.

OBSERVACIONES A LAS FACULTADES OTORGADAS A LOS ENTES DE SEGURIDAD Y SUS LÍMITES

22. El CONADEH observa que las herramientas internas de los entes de seguridad deben no solo enfocarse en las facultades otorgadas a ellos, sino también en los límites que existen. En ese sentido, las restricciones contempladas por ley no deben tener ninguna ambigüedad, de tal forma que no genere dudas en los encargados de aplicar la restricción y con ello evitar actuaciones arbitrarias y discrecionales en virtud de interpretaciones extensivas a las facultades¹³. Así reiteramos la necesidad de incluir criterios de actuación y la descripción de escenarios donde aún en el marco del estado de excepción la acción policial puede ser arbitraria y/o ilegal.

23. En cuanto a la restricción de la libertad de circulación, el CONADEH observa peligrosas ambigüedades respecto del actuar de los entes de seguridad de cara a este derecho; los instrumentos y práctica analizada da cuenta que no se consagran causales concretas que rijan el accionar de las autoridades en esta materia, lo que genera respuestas muy distintas dependiendo de la región. En este sentido, se recomienda que se mantenga la aplicación menos restrictiva posible a la libertad de circulación y que ante su restricción prime el ejercicio del test de proporcionalidad en todos los instructivos de los entes de seguridad.

24. Otro aspecto de amplia preocupación es la cooperación interinstitucional entre la Policía Nacional y la Policía Militar del Orden Público. El CONADEH ha observado que aún no existen canales claros y concretos sobre los alcances del apoyo que puede brindar cada institución. Por lo tanto, el Comisionado recomienda que se establezcan las funciones de los entes involucrados y que en caso de operativos conjuntos la Policía Nacional sea la

¹¹ Servellón García y otros Vs Honduras, 2006 Corte IDH párr. 112.

¹² Corte IDH, 01/30/1987 OC-8/87, supra nota 7 párr. 38.

¹³ Álvarez Ramos Vs Venezuela, 2019 Corte IDH párr. 137 [Álvarez R.].





institución que lidere las actuaciones como institución encargada de mantener el orden y la seguridad pública, así como también de preservar la aplicación y el cumplimiento de la ley¹⁴.

25. Otra situación que requiere atención urgente es el registro de detenidos y su contenido mínimo y armonizado de cada libro de registro de detenidos. Debido a los diferentes derechos que tienen las personas detenidas, el Comisionado recomienda que los instrumentos empleados por la policía establezcan de forma taxativa cuales son los derechos de los detenidos. Para tales efectos se recomienda revisar las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas y el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. En particular, el Comisionado hace hincapié en el derecho a no ser sometido a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, a los derechos establecidos en el párrafo 18 del presente análisis y a no ser sometido a desaparición forzada.

26. Respecto del registro de detenidos, el Comisionado recuerda la obligación estatal emanada del artículo 17.3 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas la cual establece el siguiente contenido mínimo del registro de detenidos:

- 1) La identidad de la persona privada de libertad;
- 2) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
- 3) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
- 4) La autoridad que controla la privación de libertad;
- 5) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
- 6) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
- 7) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;
- 8) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.

27. Al mismo tiempo reiteramos que de conformidad al punto resolutivo 12 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Juan Humberto Sánchez, Honduras debe crear un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones.

¹⁴ Ley Orgánica de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad de la Policía Nacional de Honduras, 2018. art 2.





Misión

Somos la Institución Nacional de los Derechos Humanos de Honduras que goza de independencia funcional, administrativa, técnica y de criterio creada para velar por la prevención, promoción, protección y la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de las y los habitantes, y especialmente, los de las personas en situación de vulnerabilidad, consagrados en la Constitución de la República, Tratados y Convenios Internacionales, mediante la supervisión de las acciones u omisiones de las instituciones del Estado en su conjunto y entidades privadas que prestan servicios públicos, a fin de que cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos para lograr el respeto de la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.

Visión

Ser reconocidos nacional e internacionalmente como la Institución Nacional de Derechos Humanos innovadora, independiente y generadora de un proceso efectivo de vanguardia en el respeto y garantía de la dignidad humana en Honduras, que contribuya al fortalecimiento del Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática y la cultura universal de los derechos humanos en el Estado y en la sociedad hondureña en general, asegurando especial atención a los personas, sectores y grupos colocados en situación de vulnerabilidad.

Colonia Florencia Sur, Contiguo a Solaris, a 50 m de Farmacia Senros, Tegucigalpa,
Honduras C.A.

Telefax: 2231-0204, 2231-0882, 2235-7697, 2235-3532

Correo Electrónico: central@conadeh.hn