



## SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

### MANUAL DEL USO DE LA FUERZA

Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen frente a una gran variedad de situaciones en su trabajo diario, cada una de las cuales requieren una respuesta distinta, en función de la situación y las circunstancias generales, la valoración de la amenaza, las aptitudes, el equipo, etc. Así pues, en la aplicación de la ley queda poco margen para respuestas preparadas de antemano, y hay una necesidad intrínseca de discrecionalidad personal por parte del funcionario encargado de hacer cumplir la ley a la hora de decidir la respuesta adecuada en una situación dada.<sup>6</sup> Sin embargo, huelga decir que tiene que haber un marco jurídico claro que regule el trabajo de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y dentro del cual pueda ejercerse esa discrecionalidad, en particular en lo relativo al uso de la fuerza. Sólo se recurrirá al empleo de la fuerza con el máximo respeto por la ley y con la debida atención al grave impacto que pueda causar en diversos derechos humanos: el derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la dignidad humana, a la privacidad y a la libertad de circulación, por citar sólo los que se ven afectados con más frecuencia. Los principios generales que deben regir cualquier uso de la fuerza han sido expuestos con toda claridad por el relator especial la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales<sup>7</sup> y pueden resumirse del modo siguiente.

Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (Serie C No. 251), Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012)

“80. Esta Corte ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta. En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.

81. A su vez, el Estado debe realizar capacitaciones a sus agentes con la finalidad de que 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.”

El marco jurídico y operativo que ha de establecerse debe garantizar que se presta la debida atención al estado de derecho y a los derechos humanos en el ejercicio de la facultad policial de hacer uso de la fuerza y de armas de fuego. Las Directrices se han elaborado a partir de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante, “Principios Básicos”), que fueron elaborados por diversos expertos del área de la aplicación de la ley, incluidos agentes de policía, y se debatieron en una serie de reuniones preparatorias y consultas entre 1987 y 1990, antes de ser adoptados finalmente por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba (27 de agosto - 7 de septiembre de 1990). La Asamblea General de las Naciones Unidas acogió con satisfacción los Principios Básicos en su Resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990.

Desde entonces, los Principios Básicos se han convertido en referencia y orientación fundamentales para quienes tienen como objetivo garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respeta los derechos humanos, en particular prestando la debida atención a la protección del derecho a la vida y a la seguridad de la persona, tal como se expresa en el preámbulo:

PREÁMBULO “[...] Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad, [...] [...] Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, [...] [...] Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta. Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, [...]”

Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacen frente a una gran variedad de situaciones en su trabajo diario, cada una de las cuales requieren una respuesta distinta, en función de la situación y las circunstancias generales, la valoración de la amenaza, las aptitudes, el equipo, etc. Así pues, en la aplicación de la ley queda poco margen para respuestas preparadas de antemano, y hay una necesidad intrínseca de discrecionalidad personal por parte del funcionario encargado de hacer cumplir la ley a la hora de decidir la respuesta adecuada en una situación dada.<sup>6</sup> Sin embargo, huelga decir que tiene que haber un marco jurídico claro que regule el trabajo de los funcionarios

encargados de hacer cumplir la ley y dentro del cual pueda ejercerse esa discrecionalidad, en particular en lo relativo al uso de la fuerza. Sólo se recurrirá al empleo de la fuerza con el máximo respeto por la ley y con la debida atención al grave impacto que pueda causar en diversos derechos humanos: el derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la dignidad humana, a la privacidad y a la libertad de circulación, por citar sólo los que se ven afectados con más frecuencia. Los principios generales que deben regir cualquier uso de la fuerza han sido expuestos con toda claridad por el relator especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales<sup>7</sup> y pueden resumirse del modo siguiente.

#### I Legalidad (base legal)

PRINCIPIO BÁSICO 1 “Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.”

La facultad policial de usar la fuerza debe estar suficientemente fundamentada en la legislación nacional.<sup>8</sup> En particular, el uso de la fuerza debe estar al servicio de un objetivo legítimo establecido por ley (es decir, el principio de legalidad en sentido estricto; no debe entenderse en el sentido de la calificación general de una acción como (i) legal o (i) lícita). De hecho, una condición previa para evaluar un acto a la

6) Es importante insistir en que la discrecionalidad personal de cada funcionario en el desempeño de funciones de aplicación de la ley no exime a la jefatura de mando de garantizar y ejercer un mando y un control adecuados [véase infra, Directrices 3d) y 10]. 7) Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014). 8) *Ibid.*, párrs. 56-58.

#### 16 USO DE LA FUERZA DIRECTRICES 17

66. La proporcionalidad determina el grado máximo de la fuerza que se puede emplear para lograr un objetivo legítimo concreto. Así pues, determina en qué punto debe interrumpirse la intensificación de la fuerza. Si se representa la necesidad con una escala, la proporcionalidad es la medida que determina cuán lejos se puede llegar en la escala de fuerza. La fuerza utilizada no debería superar ese límite, incluso si, por lo demás, pudiese considerarse ‘necesario’ lograr el objetivo legítimo. [...]

72. El principio de ‘protección de la vida’ exige que no se utilice intencionalmente la fuerza letal solo para proteger el orden público u otros intereses similares (por ejemplo, no se podrá usar solo para reprimir protestas, detener a un sospechoso de un delito o salvaguardar otros intereses tales como una propiedad). El objetivo principal debe ser salvar una vida. En la práctica, esto significa que solo la protección de la vida puede cumplir el requisito de la proporcionalidad cuando se utiliza una fuerza letal intencionalmente, y solo la protección de la vida puede ser un objetivo legítimo para usar dicha fuerza. No se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape.” [Énfasis añadido]

i Nota aclaratoria: Conviene señalar que la terminología presenta importantes variaciones de unos sistemas legislativos y marcos operativos a otros. En particular, los términos necesidad y proporcionalidad no suelen emplearse con el mismo sentido que aquí. En ocasiones, el término “proporcionalidad” se emplea para evaluar si el grado de fuerza utilizada estaba justificado (era

“proporcionado a la resistencia que se oponía”, es decir, lo que aquí se presenta como necesidad cuantitativa). El término “necesidad” tal como se usa en algunos contextos incluye un elemento de equilibrio (que corresponde al principio de proporcionalidad tal como aquí se presenta), en particular cuando se da el requisito de “necesidad absoluta”. En algunos sistemas legales el término “proporcionalidad” tiene un significado más amplio, que abarca tanto los elementos de necesidad como el elemento de equilibrio de la proporcionalidad tal como aquí se presenta. Naturalmente, no puede afirmarse que una terminología sea más apropiada que la otra. Sin embargo, es esencial que – con independencia de los términos que se empleen – estén incluidos de una manera u otra en el marco legislativo y operativo todos los elementos que aquí se presentan, a saber: si la fuerza es en absoluto necesaria (elemento cualitativo), si es posible lograr el objetivo con un grado menor de fuerza (elemento cuantitativo), si la fuerza seguía siendo necesaria para lograr el objetivo en el momento de su uso (elemento temporal) y si en términos absolutos los “costos” en términos de daño causado por el uso de la fuerza exceden (o no) al objetivo legítimo (elemento de equilibrio). A los efectos de estas Directrices, se usarán las definiciones que ofrece el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales.

### III Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad sirve para determinar si hay equilibrio entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños causados por su uso.

PRINCIPIO BÁSICO 5 “Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga [...].”

El principio de proporcionalidad prohíbe el uso de la fuerza cuando el daño que inflige excede a sus beneficios, es decir, el logro de un objetivo legítimo. En consecuencia, exige que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstengan de usar esa fuerza y – en última instancia – acepten que el objetivo legítimo no podrá lograrse. Expresa el principio de que el fin no justifica todos los medios. Esto resulta de especial importancia en lo relativo al derecho a la vida. En suma, el principio de proporcionalidad significa que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sólo están autorizados a poner en peligro una vida si es con el fin de salvar/proteger otra vida.<sup>11</sup>

Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014).

“65. [...] En términos generales, cuando se limita un derecho, la proporcionalidad requiere que se compare el bien que se hace con la amenaza planteada. El interés perjudicado por el uso de la fuerza se compara con el interés protegido; cuando se emplea la fuerza, ya sea letal o no, se aplica la misma norma. Los Principios Básicos establecen que: ‘[c] cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (...) [e]jercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga.’

11) Véase también Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/61/311 (2006), párrs. 42 y 44: “42. [...] La norma general de proporcionalidad es que el uso de la fuerza debe estar ‘en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga’. [...] Los Principios Básicos permiten el uso intencional de la fuerza letal sólo ‘para proteger la vida’. [...] 44. [...] La cuestión fundamental es la proporcionalidad entre la probabilidad objetiva previsible de que el uso de la fuerza cause la muerte y la probabilidad previsible comparable de que no reducir a la persona

cause la muerte de otras personas. También debe tenerse en cuenta que la proporcionalidad es un requisito complementario de la necesidad. El principio de necesidad, pues, nunca justificará el uso desproporcionado de la fuerza. Si todas las medidas proporcionales resultan insuficientes para detener al sospechoso, debe permitírsele huir.”

#### Requisitos del Marco Jurídico Nacional

Las Directrices 1-3 cubren los aspectos mínimos rigiendo el uso de la fuerza y de armas de fuego que deben ser regulados en la legislación nacional: – Establecer y regular la facultad general de recurrir al empleo de la fuerza y la finalidad y las circunstancias en las que ésta puede usarse. – Establecer y regular la facultad de recurrir al uso de fuerza letal, en particular de armas de fuego, y garantizar el máximo respeto por el derecho a la vida. – Garantizar la rendición de cuentas plena y efectiva por cualquier acción de aplicación de la ley que implique el uso de la fuerza.

Todas las acciones de aplicación de la ley deben basarse en la ley y llevarse a cabo con pleno respeto de la ley. Así pues, es de la máxima importancia que la legislación nacional proporcione un marco claro dentro del cual los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estén autorizados a recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego. El marco debe respetar los cuatro principios clave (legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas) que se explican supra [Principios internacionales de derechos humanos que regulan el uso de la fuerza y de armas de fuego].

Si bien no es posible ocuparse con todo detalle de la gran variedad de desafíos a los que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden tener que hacer frente en su trabajo diario, la legislación nacional debe proporcionar un fundamento sólido en el que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley basen sus acciones y garantizar que éstas respeten el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos que sean aplicables. El relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales ha ofrecido ya un análisis pormenorizado de cómo la legislación nacional debe cumplir estos requisitos, así como de las muchas deficiencias que se encuentran a este respecto en un gran número de países.<sup>12</sup> Dentro del marco de estas Directrices, basta pues con poner de relieve los aspectos mínimos que deben ser regulados por ley. Por supuesto, incluso cuando la legislación nacional es conforme con las normas internacionales de derechos humanos, pueden plantearse problemas debido a la falta de respeto por la legislación en la práctica y a la no aplicación de estas leyes por las autoridades competentes. No obstante, una legislación nacional que respete los derechos humanos es una condición previa indispensable para una aplicación de la ley respetuosa con los derechos humanos, y los ejemplos que se presentan en esta sección pretenden señalar posibles aspectos y opciones importantes que las autoridades gubernamentales pueden tener en cuenta a este respecto.

#### Lo que la ley debe decir sobre el uso de la fuerza letal

El principio de “protección de la vida” debe estar consagrado en la ley, es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves.

a) El uso de armas de fuego – es decir, de armas concebidas para matar – debe estar regulado por disposiciones específicas de la ley, que establecerán un umbral claramente más elevado para el empleo de armas de fuego que para otras formas de uso de la fuerza.

b) Todo uso de un arma de fuego contra una persona debe considerarse potencialmente letal; por consiguiente, la ley sólo podrá autorizar el uso de armas de fuego cuando exista una amenaza grave de muerte o lesiones graves.

c) El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape de la custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.

d) A pesar de que las armas de fuego están concebidas para matar, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tomar todas las medidas preventivas necesarias para evitar la pérdida de vidas cuando recurran al uso de armas de fuego.

e) El uso de un arma de fuego de tal manera que no conceda a una persona ninguna posibilidad de sobrevivir – es decir, el uso letal intencional de un arma de fuego – sólo debe estar autorizado en la situación más extrema de amenaza para la vida, en la que la muerte de la persona sea el único medio de impedir la pérdida de la vida de otra persona que está amenazada de forma inminente; en cualquier caso, la muerte de la persona debe ser siempre y únicamente un medio para alcanzar un fin (impedir la pérdida de otra vida) y nunca un fin en sí mismo.

#### Requisitos del Marco Operativo

Esta sección expone las medidas concretas que deben adoptar los organismos encargados de hacer cumplir la ley para garantizar en la práctica la plena y efectiva aplicación de los Principios Básicos: la jefatura de mando de los organismos encargados de hacer cumplir la ley tiene el deber fundamental de desarrollar un marco operativo que establezca las condiciones más apropiadas para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley lleven a cabo sus funciones respetando los derechos humanos y de manera lícita, efectiva, eficiente y profesional. No se trata de una tarea fácil. En lo que respecta al uso de la fuerza, no se logra simplemente redactando un manual de derechos humanos sobre el uso de la fuerza y añadiendo algunas horas a los programas de capacitación. Requiere la adopción de una amplia variedad de medidas: – dictar instrucciones operativas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre el modo en que los mandos esperan que desempeñen su labor; – proporcionar equipo y capacitación adecuados; – establecer un sistema riguroso de gestión de recursos humanos; – establecer un sistema claro de mando y control, que es fundamental para garantizar la rendición de cuentas efectiva de cualquier acción de aplicación de la ley.

Todas estas medidas han de abordar el uso de la fuerza en general, el uso de fuerza letal, el uso de armas menos letales y el uso de la fuerza en situaciones concretas, como reuniones públicas y lugares de detención. El objetivo de esta sección es exponer las cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar el marco operativo del uso de la fuerza, a fin de que se adecue a las normas establecidas en los Principios Básicos. Es importante señalar que esa tarea también incumbe a las fuerzas armadas militares [véase Introducción IV.] en caso de que le sean encomendadas funciones de aplicación de la ley (cuando sea lícito en virtud de la legislación nacional). Es evidente que esto no se puede lograr en poco tiempo y que conlleva un riesgo considerable de que las fuerzas militares cometan violaciones de derechos humanos si no se hace de modo adecuado. Por lo tanto, las autoridades deben considerar detenidamente si son capaces de aplicar de manera efectiva todas las medidas necesarias para prevenir tales violaciones [véase también Directriz 7k]. Además, es

importante hacer hincapié en que el desarrollo de un marco operativo apropiado y sólido es una tarea continua. Los procedimientos, el equipo, la formación, la cadena de mando, la supervisión y el control son, todos ellos, aspectos que han de ser revisados constantemente mediante un proceso permanente y exhaustivo de incorporación de lecciones aprendidas a fin de que las correcciones, adaptaciones y mejoras necesarias satisfagan las exigencias y necesidades de la práctica diaria de la aplicación de la ley.

Decidir el momento y el lugar adecuados para cualquier acción de aplicación de la ley con miras a reducir al mínimo riesgos y daños tanto para la población como para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervienen; – garantizar la protección de personas o grupos en situación de riesgo; – prever la protección y/o evacuación de terceras personas; – garantizar la disponibilidad de asistencia médica.

d) Todo uso de la fuerza debe guiarse por el concepto de respuesta diferenciada a fin de reducir al mínimo los daños: se ordenará a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no recurran de forma inmediata a los medios más fáciles a su disposición, sino que elijan – entre los medios disponibles que puedan ser eficaces – el que entrañe el menor riesgo de causar daños y lesiones.

e) No debe exigirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley logren sus objetivos a toda costa. El marco operativo debe ofrecer la opción de retirada a fin de reducir al mínimo los daños.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

Adoptados 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.

Considerando que la labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>1</sup> constituye un servicio social de gran importancia y, en consecuencia, es preciso mantener y, siempre que sea necesario, mejorar las condiciones de trabajo y la situación de estos funcionarios,

Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad,

Considerando que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas,

tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Teniendo presente que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos prevén las circunstancias en las que los funcionarios de establecimientos penitenciarios podrán recurrir a la fuerza en el ejercicio de sus funciones,

Teniendo presente que el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley estipula que esos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas,