



Estándares generales sobre uso de la fuerza en materia de orden público en el sistema interamericano

Reglas del uso de la fuerza para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Autor

Guillermo Fernández L
Email: gfernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

Nº SUP: 138037

Resumen

La utilización de la fuerza aplicada por agentes del Estado en el cumplimiento de la ley no está regulada en textos vinculantes de Derecho Internacional, y su aplicación ha sido guiada por documentos de carácter orientador, los cuales solamente se consideran como estándares mínimos. A partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el informe aborda las normas contenidas en los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley”, adoptado en 1990.

La Corte IDH establece límites al uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, reconociendo que los Estados tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para cumplir con su obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, incluso el uso de la fuerza letal, siempre y cuando se respeten los límites de excepcionalidad, extrema necesidad y proporcionalidad.

En lo que respecta al uso de armas de fuego y la aplicación de fuerza letal, la Corte ha señalado que esta se permite siempre y cuando se den los siguientes supuestos:

- En defensa propia del agente policial;
- En defensa de otras personas;
- En caso de un peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- Con el fin de evitar la comisión de un delito grave que ponga en peligro el derecho a la vida; o
- Con el propósito de detener a una persona que represente un peligro y que oponga resistencia o para impedir su fuga

I. Introducción

De acuerdo a lo solicitado por los usuarios, se informa sobre los estándares establecidos para el uso de la fuerza en el sistema interamericano de derechos humanos, específicamente las normas orientadoras para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Debido a que no hay una norma específica que regule la materia para el sistema interamericano, la Corte interamericana de Derechos Humanos ha utilizado los “Principios Básicos sobre el Empleo de la

Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley”, adoptado en 1990, instrumento de carácter internacional.

Cabe señalar que este instrumento no es vinculante para los Estados, constituyendo solamente orientaciones para ellos.

Finalmente, en anexos se transcriben las normas de estos principios, así como otros dos instrumentos que establecen medidas para el uso de la fuerza por parte de agentes de los estados: el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley”, adoptado en 1979; y el “Manual Ampliado de los Derechos Humanos para la Policía”, de 2003.

II. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre estándares generales del uso de la fuerza

Como ha sido señalado, la utilización de la fuerza aplicada por agentes del Estado en el cumplimiento de la ley no está regulada en textos vinculantes de Derecho Internacional, y su aplicación ha sido guiada por documentos de carácter orientador, los cuales solamente se consideran como estándares mínimos.

Basándose en el informe “Uso de la Fuerza por parte de Agentes del Estado. Análisis Desde el Derecho Internacional de Los Derechos Humanos”, realizado por María Elisa Franco y Martín del Campo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que “los Estados tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para cumplir con su obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio, incluso el uso de la fuerza letal” (Franco y del Campo; 2017: 4, en referencia a Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú¹).

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte ha definido en sus sentencias una serie de límites a los que debe estar sujeto el uso de la fuerza.

Concretamente –y siguiendo lo señalado por el estudio en comento- a partir de la jurisprudencia interamericana, la Corte ha señalado que el uso de la fuerza por parte de los agentes estatales está limitado por los principios de excepcionalidad, extrema necesidad y proporcionalidad.

En este sentido:

El uso de la fuerza debe ser la última ratio, ya que puede ser usada sólo cuando se han agotado y fracasado todos los demás medios (Franco y del Campo; 2017: 5).

¹ Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de abril de 2015, serie C, núm. 292, párr. 262.

- **Uso de armas de fuego y de la fuerza letal**

En lo que refiere al uso de fuerza letal, el documento señala que, en esta materia, la Corte ha utilizado los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, instrumento de carácter orientador e internacional.

En términos generales estos principios señalan que los agentes estatales no pueden usar armas de fuego contra las personas, salvo en los siguientes supuestos:

- En defensa propia;
- En defensa de otras personas;
- En caso de un peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- Con el fin de evitar la comisión de un delito grave que ponga en peligro el derecho a la vida; o
- Con el propósito de detener a una persona que represente un peligro y que oponga resistencia o para impedir su fuga (Franco y del Campo; 2017: 5).

Asimismo, según lo señalado por los autores “los anteriores supuestos habilitan a los agentes estatales al uso de armas de fuego contra otras personas, pero solamente en caso de que medidas menos extremas sean insuficientes; es decir, la regla general es que el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales está prohibido” (Franco y del Campo; 2017).

Finalmente, dan cuenta de las especificidades asociadas a los protocolos de acción exigidos, señalando:

Cuando las y los agentes estatales con facultades para hacer uso de la fuerza se encuentran en los casos de excepción señalados con antelación y van a usar armas de fuego, están obligados a tomar las siguientes medidas, con la finalidad de evitar confusión e inseguridad:

- Identificarse como agentes estatales.
- Advertir claramente sobre su intención de usar armas de fuego. (Franco y del Campo; 2017: 6)

A continuación, se anexan las recomendaciones realizadas por los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley”, así como otros dos instrumentos que establecen medidas para el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado: el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley”, adoptado en 1979; y el “Manual Ampliado de los Derechos Humanos para la Policía”, de 2003.

III. Anexos

Anexo 1: “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley”.

A continuación se da cuenta, en extenso, de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer Cumplir la Ley, adoptados en 1990, los cuales –como se ha dicho- corresponden a orientaciones generales para los estados sin que sean imperativos.

Estos principios establecen recomendaciones tanto a los Estados como a los funcionarios en su actuar, y se dividen en principios generales y especiales; a los cuales se suman los principios referidos a los procesos de competencias, formación y asesoramiento de los funcionarios.

(i) Principios generales

Estas reglas corresponden a los principios 1 a 8:

1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego contra las personas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al desarrollar dichas normas y reglamentos, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley mantendrán constantemente bajo revisión las cuestiones éticas asociadas con el uso de la fuerza y las armas de fuego.
2. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben desarrollar una gama de medios lo más amplia posible y equipar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con diversos tipos de armas y municiones que permitan un uso diferenciado de la fuerza y las armas de fuego. Estos deberían incluir el desarrollo de armas incapacitantes no letales para su uso en situaciones apropiadas, con miras a restringir cada vez más la aplicación de medios capaces de causar la muerte o lesiones a las personas. Con el mismo propósito, también debería ser posible equipar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con equipo de autodefensa, como escudos, cascos, chalecos antibalas y medios de transporte a prueba de balas, a fin de disminuir la necesidad de utilizar armas de fuego de cualquier tipo.
3. El desarrollo y despliegue de armas incapacitantes no letales debe evaluarse cuidadosamente para minimizar el riesgo de poner en peligro a personas no involucradas, y el uso de tales armas debe controlarse cuidadosamente.
4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al uso de la fuerza y las armas de fuego. Pueden usar la fuerza y las armas de fuego solo si otros medios resultan ineficaces o sin ninguna promesa de lograr el resultado previsto.
5. Siempre que sea inevitable el uso lícito de la fuerza y de las armas de fuego, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán:
 - a) Ejercer moderación en tal uso y actuar en proporción a la gravedad del delito y el objetivo legítimo que se persigue;
 - b) Minimizar los daños y perjuicios, y respetar y preservar la vida humana;

- c) Velar porque se preste asistencia y asistencia médica a las personas heridas o afectadas lo antes posible;
 - d) Velar por que los familiares o allegados de la persona lesionada o afectada sean notificados lo antes posible.
6. Cuando los agentes encargados de hacer cumplir la ley causen lesiones o la muerte por el uso de la fuerza y armas de fuego, deberán informar del incidente sin demora a sus superiores, de conformidad con el principio 22.
 7. Los gobiernos garantizarán que el uso arbitrario o abusivo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se castigue como delito en su legislación.
 8. No podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública para justificar cualquier desviación de estos principios básicos.

(ii) Principios especiales

Estas reglas corresponden a los principios 9 a 11:

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no utilizarán armas de fuego contra las personas, excepto en defensa propia o en defensa de terceros frente a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves, para impedir la perpetración de un delito especialmente grave que suponga una grave amenaza para la vida, para detener a una persona que presente tal peligro y resistiendo a su autoridad, o para impedir su escape, y sólo cuando los medios menos extremos sean insuficientes para lograr estos objetivos. En todo caso, sólo podrá hacerse uso doloso letal de armas de fuego cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida.
10. En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una advertencia clara de su intención de utilizar armas de fuego, con tiempo suficiente para que se observe la advertencia, a menos que hacerlo imponga indebidamente la ley. funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en riesgo o crearía un riesgo de muerte o daño grave a otras personas, o sería claramente inapropiado o sin sentido en las circunstancias del incidente.
11. Las normas y reglamentos sobre el uso de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben incluir directrices que:
 - a) Especificar las circunstancias en las que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley están autorizados a portar armas de fuego y prescribir los tipos de armas de fuego y municiones permitidos;
 - b) Garantizar que las armas de fuego se utilicen solo en circunstancias apropiadas y de una manera que pueda reducir el riesgo de daños innecesarios;
 - c) Prohibir el uso de aquellas armas de fuego y municiones que causen lesiones injustificadas o presenten un riesgo injustificado;
 - d) Regular el control, el almacenamiento y la entrega de armas de fuego, incluidos los procedimientos para garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas por las armas de fuego y las municiones que se les entreguen;

- e) Disponer que se den advertencias, si corresponde, cuando se vayan a disparar armas de fuego;
- f) Proporcionar un sistema de denuncia cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilicen armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

(iii) Competencias, formación y asesoramiento.

Además de los principios generales y específicos, el documento contempla otras recomendaciones a los estados en materia de formación de los agentes policiales. Estas reglas se contemplan en los principios 18 a 21.

18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley garantizarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos de selección adecuados, tengan las cualidades morales, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban una formación profesional continua y completa. Su aptitud continua para desempeñar estas funciones debe estar sujeta a revisión periódica.
19. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley se asegurarán de que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación y sean evaluados de acuerdo con los estándares apropiados de competencia en el uso de la fuerza. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que estén obligados a portar armas de fuego deben estar autorizados a hacerlo solo después de haber completado una formación especial en su uso.
20. En la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de investigación, a las alternativas al uso de la fuerza y las armas de fuego, incluida la solución pacífica de conflictos, la comprensión del comportamiento de la multitud y los métodos de persuasión, negociación y mediación, así como los medios técnicos, con miras a limitar el uso de la fuerza y las armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben revisar sus programas de capacitación y procedimientos operativos a la luz de incidentes particulares.
21. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley pondrán a disposición de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que estén involucrados en situaciones en las que se utilicen la fuerza y las armas de fuego asesoramiento sobre el estrés.

Anexo 2: Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley

La segunda norma internacional que establece recomendaciones para el uso de la fuerza para los funcionarios de hacer cumplir la ley, es el “Código de Conducta para Encargados de hacer cumplir la Ley”, el cual, en su artículo 3° prescribe:

Artículo 3°: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

De acuerdo a lo señalado por el Código en relación a este punto, si bien dichos funcionarios pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, el uso de la fuerza debe ser excepcional “según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla” (Artículo 3°, comentario a).

Asimismo, sostiene que el uso de armas de fuego se considera una medida extrema y deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de este tipo de armamento y no debiesen emplearse excepto “cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse [...] aplicando medidas menos extremas (Artículo 3°, comentario c).

A continuación, el artículo 5 dispone:

Artículo 5: Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Según lo señalado en el Código, esta prohibición proviene de la Declaración sobre la “Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que:

"[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos]."

Finalmente, en el artículo 6° del Código de Conducta se dispone que:

Artículo 6°: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Anexo 3: “Manual ampliado de los Derechos Humanos para la Policía.”

Finalmente, debe citarse el “Manual Ampliado de los Derechos Humanos para la Policía”, documento que concentra las principales recomendaciones establecidas en instrumentos internacionales en materia de uso de la fuerza estatal.

Este manual, de 2003, está concebido como una guía para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la cual enumeran las acciones que deben desarrollar respetando los derechos humanos de los ciudadanos, según lo dictan los principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y las declaraciones y cuerpos de principios destinadas a estos funcionarios.

Las normas refieren a los siguientes puntos:

- Uso de la fuerza
- Responsabilidad por el uso de la fuerza y de armas de fuego
- Circunstancias admisibles para el uso de armas de fuego
- Procedimientos de uso de armas de fuego;
- Normativa aplicable a los procesos posteriores al uso de la fuerza

Uso de la fuerza

- Toda persona tiene derecho a la vida, a la seguridad de su persona y a no ser sometida a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- En primer lugar debe recurrirse a medios no violentos.
- Se utilizará la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario.
- Se utilizará la fuerza sólo para fines lícitos de aplicación de la ley.
- No se admitirán excepciones ni excusas para el uso ilegítimo de la fuerza.
- El uso de la fuerza será siempre proporcional a los objetivos lícitos.
- La fuerza se utilizará siempre con moderación.
- Se reducirán al mínimo los daños y las lesiones.
- Se dispondrá de una serie de medios que permitan un uso diferenciado de la fuerza.
- Todos los policías recibirán adiestramiento en el uso de los distintos medios para el uso diferenciado de la fuerza.
- Todos los policías recibirán adiestramiento en el uso de medios no violentos.

Responsabilidad por el uso de la fuerza y de armas de fuego

- Todos los incidentes de uso de la fuerza o de armas de fuego se notificarán a los funcionarios superiores, que los examinarán.
- Los funcionarios superiores asumirán la debida responsabilidad cuando tengan, o deban haber tenido, conocimiento de que los funcionarios a sus órdenes han cometido abusos y no hayan adoptado medidas concretas al respecto.
- Los funcionarios que se nieguen a obedecer una orden ilícita gozarán de inmunidad.
- No podrá alegarse el acatamiento de órdenes superiores para eludir responsabilidades en caso de abuso de estas normas.

Circunstancias admisibles para el uso de armas de fuego

- Las armas de fuego se utilizarán solamente en circunstancias extremas.
- Las armas de fuego se utilizarán solamente en defensa propia o en defensa de otros en caso de amenaza inminente de muerte o de lesiones graves; o bien para evitar un delito particularmente grave que entrañe un serio peligro para la vida; o bien para detener o impedir la fuga de la persona que plantea ese peligro y se opone a los esfuerzos por eliminarlo; cuando las medidas menos extremas resulten insuficientes
- El uso de la fuerza y de armas de fuego con la intención de causar la muerte se permitirá solamente cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida de una persona.

Procedimientos de uso de armas de fuego

- El funcionario debe identificarse como policía
- Advertir claramente de su intención de usar armas de fuego y
- Dar tiempo suficiente para que se tenga en cuenta la advertencia,
- [Todo ello no será necesario] “si la demora puede provocar la muerte o heridas graves al policía o a otras personas o bien resulta evidentemente inútil o inadecuado dadas las circunstancias del caso”.

Protocolo establecido luego de usar armas de fuego

- Se prestará asistencia médica a todos los heridos

Referencias

- María Elisa Franco y Martín del Campo. “Uso de la Fuerza por parte de Agentes del Estado. Análisis Desde el Derecho Internacional de Los Derechos Humanos” Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Comisión Nacional de Los Derechos Humanos. México, 2017. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/CESIDH-Uso-de-Fuerza.pdf> (Mayo, 2023).

Jurisprudencia

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de abril de 2015, serie C, núm. 292, párr. 262. 17 de abril de 2015. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_292_esp.pdf (Mayo, 2023).

Instrumentos internacionales

- “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley”. 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials> (Mayo, 2023).
- “Manual Ampliado de los Derechos Humanos para la Policía”. 2003. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf> 2003. (Mayo, 2023).
- “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley”. 1990. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement> (Mayo, 2023).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)