

LOS LÍMITES DE LA VIOLENCIA Y EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

Javier SEPÚLVEDA AMED*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El uso legítimo de la fuerza y de armas de fuego.* III. *Criterios interamericanos relativos al uso legítimo de la fuerza.* IV. *México y la jurisprudencia interamericana.* V. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene como propósito abordar algunos criterios interamericanos relativos al uso legítimo de la fuerza. En las siguientes líneas se recogen, en gran parte, las ideas expresadas en la ponencia que se presentó en la versión XIV de las Jornadas sobre Justicia Penal, mismas que versaron sobre los *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos, su influencia y repercusión en la justicia penal.*

El escrito se dividirá en tres apartados. Comenzará con una referencia general al uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, tomando como base algunos instrumentos adoptados por las Naciones Unidas y a una Recomendación General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México. En un segundo momento se hará referencia a ciertas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde este tribunal regional se ha ocupado de la temática objeto de estudio.

Por último, se realizarán algunas reflexiones sobre la importancia del cumplimiento de los tratados internacionales y la jurisprudencia interamericana en el marco de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en México en 2011 y algunas determinaciones de la Suprema Corte de Justicia

* Director general del Centro Nacional de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de la Nación, que enfatizan la importancia para el Estado mexicano de los criterios interamericanos abordados en el apartado que antecede.

II. EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO

Para comenzar el presente escrito es pertinente señalar, en primer lugar, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,¹ el cual en su artículo tercero señala: “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”.² La disposición antes citada, desde 1979, ya dispone la estricta necesidad de usar la fuerza por los funcionarios encargados; no obstante, es importante destacar también desde este momento, que el segundo numeral del mismo instrumento dispone: “En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán *los derechos humanos de todas las personas*”.³ De esta forma ya se puede indicar que el actuar de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley tiene que realizarse con pleno respeto de los derechos humanos y que el uso de la fuerza debe emplearse en casos estrictamente necesarios.

Más adelante, también en las Naciones Unidas fueron adoptados, en la Habana, Cuba, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,⁴ conocidos también como Principios de la Habana.

Los anteriores Principios consisten en 26 numerales, divididos en: disposiciones generales, especiales, la actuación en caso de reuniones ilícitas, la vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, las calificaciones, capacitación y asesoramiento y los procedimientos de presentación de informes y recursos. Excede el propósito del presente escrito detenerse en cada uno de ellos, por lo que únicamente se destacarán algunas disposiciones a continuación. El numeral 4 señala: “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 empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros

¹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada en la 106a. sesión plenaria del 17 de diciembre de 1979, Resolución 34/169.

² Énfasis añadido.

³ Énfasis añadido.

⁴ Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 1990.

medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”. De esta forma se dispone la utilización de medios no violentos, y solo cuando estos sean ineficaces, acudir al uso de la fuerza y armas de fuego, en este último caso, el numeral 5 dispone que: 1) *se ejercerán con moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga*; 2) reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; 3) procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas, y 4) procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

En relación a cuándo emplear armas de fuego contra personas, el numeral 9 indica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán solamente hacerlo:

...en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.⁵

El citado numeral destaca estos casos del uso letal de armas de fuego. En este orden de ideas, dos circunstancias en las que puede llegarse a necesitar el empleo del uso legítimo de la fuerza son las reuniones ilícitas y la vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, situaciones previstas por los Principios de la Habana. En los numerales 13 y 14 se distinguen las reuniones ilícitas pero no violentas y las reuniones violentas; en el primer caso se limitará al mínimo necesario su uso, en el segundo se podrán utilizar armas de fuego, pero en la menor medida necesaria. Lo mismo ocurre para el caso de personas bajo custodia o detenidas, en donde solo se podrá emplear la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “*para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas*”.⁶

Finalmente y uno de los aspectos que se considera de la mayor relevancia es el establecido en el numeral 19, relativo a la capacitación en el empleo

⁵ Citado por la Corte IDH en el *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 69.

⁶ Principio 15 de la Habana.

de la fuerza que deben recibir los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la previsión de normas adecuadas de evaluación.

Se considera de gran relevancia tener como bases las disposiciones antes señaladas. Asimismo, para concluir el presente apartado se considera relevante destacar que en México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 2006, emitió la Recomendación General 12,⁷ sobre “El uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”. En ella hizo referencia a los dos documentos referidos en líneas anteriores. La Comisión Nacional señaló que:

En los casos conocidos... se observa que algunos de estos funcionarios [encargados de hacer cumplir la ley] la utilizan [el uso de la fuerza] de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

En ese marco, la Comisión Nacional emitió, en 2006, recomendaciones a diversas autoridades,⁸ entre las que se encuentran las que se citan continuación:

PRIMERA. Giren las instrucciones necesarias para que *se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los temas del uso de la fuerza*, incluidos los del servicio pericial, autodefensa, primeros auxilios, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, manejo de estrés; y que además se impartan nociones básicas de derecho penal, administrativo y Derechos Humanos.

SEGUNDA. Giren las instrucciones necesarias para que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley *se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza del cuerpo policiaco y de las funciones que realicen, y ello les permita hacer un*

⁷ Del 26 de enero de 2006.

⁸ Secretario de seguridad pública del gobierno federal, procuradores generales de la República y de justicia militar, gobernadores de las entidades federativas, jefe de gobierno del Distrito Federal, procuradores generales de justicia y responsables de seguridad pública de las entidades federativas y municipios.

uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, además se les capacite y adiestre en su manejo y únicamente se les autorice a portar dichas armas después de acreditar las evaluaciones correspondientes.

TERCERA. *En los casos en los que las personas sean lesionadas o pierdan la vida como consecuencia del uso de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se investiguen y se determinen las responsabilidades legales que resulten procedentes y, de ser el caso, se reparen los daños causados.* De igual forma, se investiguen y determinen las responsabilidades legales que procedan por los actos y omisiones violatorios a los Derechos Humanos cometidos por peritos y agentes del Ministerio Público.

CUARTA. *En el marco de su obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los Derechos Humanos, fortalezcan las políticas públicas y medidas eficaces para la prevención del delito.*⁹

De esta forma, en las líneas anteriores se ha tratado de brindar un breve panorama de algunos elementos relativos al uso legítimo de la fuerza, conforme a los instrumentos emitidos por las Naciones Unidas en la materia, finalizando con la recomendación general emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que de cierta forma contribuye a contextualizar el tema en el plano nacional.

III. CRITERIOS INTERAMERICANOS RELATIVOS AL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al uso de fuerza por parte de elementos del Estado en ciertos casos, se hará referencia a algunas de estas sentencias. En las siguientes líneas se hará referencia a algunos de ellos. En el *Caso del Caracazo vs. Venezuela*,¹⁰ en la sentencia de reparaciones y costas de este caso, dictada en 2002, la Corte Interamericana señaló:

127... Debe, asimismo, el Estado, ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos, adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a *controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos.* Y debe finalmente, el Estado garantizar que, de ser necesario emplear medios físicos *para enfrentar las situaciones de perturbación del orden público*, los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los que sean indis-

⁹ Énfasis añadido.

¹⁰ Corte IDH, *Caso del Caracazo vs. Venezuela. Reparaciones y costas*, sentencia del 29 de agosto de 2002.

pensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada, y con respeto a los derechos a la vida y a la integridad personal.¹¹

En el *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*,¹² en el tema que nos ocupa, la Corte Interamericana consideró que el Estado violó, entre otros, el derecho a la vida y a la integridad personal protegidos en la Convención Americana, en perjuicio de 37 víctimas por el uso desproporcionado de la fuerza que sufrieron con motivo de los sucesos acaecidos en el Retén de Catia entre el 27 y 29 de noviembre de 1992.¹³ El tribunal interamericano reconoció la existencia de la facultad, e incluso, la obligación del Estado de garantizar la seguridad y mantener el orden público, en especial dentro de las cárceles;¹⁴ no obstante, señaló:

67. El uso de la 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. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.

68. En *un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas*, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria.¹⁵

En esta sentencia el tribunal interamericano se refirió también a: 1) la creación de un marco normativo que regule el uso de la fuerza;¹⁶ 2) la capacitación y entrenamiento a los agentes estatales en el uso de la fuerza,¹⁷ y 3) el control adecuado y verificación de la legalidad del uso de la fuerza.¹⁸

Asimismo, la Corte Interamericana, en el *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*,¹⁹ consideró que las víctimas fueron ejecutadas extrajudicialmente

¹¹ Énfasis añadido.

¹² Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela...*, *cit.*

¹³ *Ibidem*, párr. 104.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 70.

¹⁵ Énfasis añadido.

¹⁶ *Ibidem*, párrs. 75 y 76.

¹⁷ *Ibidem*, párrs. 77 y 78.

¹⁸ *Ibidem*, párrs. 79 y 84.

¹⁹ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia del 4 de julio de 2007.

por agentes estatales, lo que constituyó una privación arbitraria de su vida, lo anterior determinado por el uso ilegítimo de la fuerza en el operativo realizado el 6 de marzo de 1993 por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en el barrio Batallón de la Ciudad de Guayaquil, como consecuencia de la falta de una explicación satisfactoria y convincente por parte del Estado acerca de la justificación del uso letal de la fuerza con armas de fuego, y el incumplimiento de la obligación de garantizar efectivamente el derecho a la vida por la vía de una investigación de lo ocurrido.²⁰ En este caso, además de reiterar lo señalado en el caso antes indicado, se refirió a la *excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad* en el uso de la fuerza; en este sentido señaló:

85. El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.

En este caso, la Corte Interamericana señaló que el actuar del Estado debe “desarrollarse dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como el pleno respeto a los derechos humanos de quienes se hallen sometidos a su jurisdicción”. Asimismo, insistió que “sin importar las condiciones de cada Estado, existe una prohibición absoluta de la tortura, de las desapariciones forzadas de personas y de las ejecuciones sumarias y extrajudiciales, prohibición que constituye una norma inderogable de Derecho Internacional”.²¹

En 2011, en el *Caso Fleury y otros vs. Haití*,²² la Corte Interamericana indicó en relación con el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibidem*, párr. 96.

²² Corte IDH, *Caso Fleury y otros vs. Haití. Fondo y reparaciones*, sentencia del 23 de noviembre de 2011, serie C, núm. 236, párr. 74.

que: “debe atenerse a criterios de motivos legítimos, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Asimismo,... que todo uso de la fuerza que no sea estrictamente necesario por el propio comportamiento de la persona detenida constituye un atentado a la dignidad humana, en violación del artículo 5 de la Convención Americana”.²³

El *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*²⁴ se relaciona con el uso excesivo de la fuerza por agentes militares dominicanos en contra de un grupo de personas haitianas, de las cuales siete perdieron la vida, otras más resultaron heridas y algunas fueron expulsadas sin juicio previo. En la sentencia de este caso, dictada en 2012, el tribunal interamericano indicó:

101. La prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales. La Corte ha entendido que la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, contiene la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. Esta obligación general se ve especialmente acentuada en casos de uso de la fuerza letal. Una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, el Estado está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva (*infra* párrs. 183 a 186). Esta obligación constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en esas situaciones.

De esta forma se han expuesto algunos de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia que nos ocupa. Por último, en el siguiente apartado se realizarán algunas reflexiones sobre la importancia del cumplimiento de los tratados internacionales y la jurisprudencia interamericana en el marco de las reformas constitucionales que tuvieron lugar en México en 2011 y algunas determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enfatizan la importancia para el Estado mexicano de los criterios interamericanos abordados en este apartado.

IV. MÉXICO Y LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde 1981, que conforme al artículo 133 de la Constitución federal es

²³ *Idem.*

²⁴ Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, reparaciones y costas*, sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251.

parte del orden jurídico mexicano. Asimismo, aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aunado a lo anterior, se considera oportuno hacer una breve referencia a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,²⁵ que en el artículo primero estableció el reconocimiento de derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales que el Estado mexicano sea parte. Sin duda, la modificación constitucional ha tenido importantes repercusiones desde ahora, aunque aún hay una gran labor para su implementación.

También en 2011,²⁶ la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el expediente Varios 912/2010, en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano, en el *Caso Radilla Pacheco*. Entre diversos temas, que excede el propósito del presente escrito mencionar en este momento, el máximo tribunal nacional se refirió al cumplimiento de las sentencias interamericanas y estableció, a través de tesis jurisprudenciales, como criterios obligatorios, la integridad de las sentencias interamericanas dictadas en contra del Estado mexicano y como criterios orientadores los que se encuentren en sentencias emitidas en contra de otros Estados. No obstante, el desarrollo jurisprudencial interno ha continuado, y el 3 de septiembre de 2013, la Suprema Corte se volvió a referir a la jurisprudencia de la Corte Interamericana como obligatoria, en la resolución de la Contradicción de Tesis 293/2011, que al momento en el que se escriben las presentes líneas, se encuentra pendiente de publicación.

En este orden de ideas, se finaliza el presente escrito enfatizando la importancia del cumplimiento de tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana en nuestro país. En ese sentido, la relevancia de los criterios emitidos por el tribunal interamericano en materia del uso legítimo de la fuerza.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar el presente escrito se destacan los siguientes aspectos. El empleo de la fuerza y en su caso las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en términos de la ley y conforme a los estándares indicados, debe realizarse cuando no haya otro medio eficaz para el logro del resultado previsto y en proporcionalidad a la gravedad de la situación.

²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

²⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, se ha referido a diversos principios, como la excepcionalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la humanidad en el uso de la fuerza, criterios, que como se ha hecho mención en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y de la Convención Americana y conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser atendidos en el ámbito interno.

Finalmente, es de suma relevancia reiterar la capacitación en la materia a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.