

*PROPUESTA DE CONTENIDOS
BÁSICOS PARA LA LEY NACIONAL
SOBRE EL USO DE LA FUERZA*

*Oficina en México del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

Mayo, 2019



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Documento elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Mayo, 2019

Índice

Introducción	3
I. Antecedentes y marco normativo sobre el uso de la fuerza	4
II. Necesidad de contar con un marco regulatorio sobre uso de la fuerza a la luz de las recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano	5
III. Estándares de derechos humanos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza	8
1. Naturaleza y alcance	8
2. Definición de uso de la fuerza acorde a estándares internacionales.....	9
3. Ámbito personal de aplicación de la Ley Nacional.....	9
4. Principios sobre el uso de la fuerza	10
5. Perspectiva de género y uso de la fuerza.....	12
6. Transparencia y rendición de cuentas	13
7. El deber de investigación	15
8. Supervisión ciudadana	17
9. Uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales.....	18
10. Uso de la fuerza a la luz de la prohibición absoluta de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	20
V. Conclusiones.....	21

Introducción

El 28 de febrero de 2019, el Congreso Federal aprobó la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional¹ y se envió a las entidades federativas para aprobación. El 26 de marzo de 2019 se publicó el decreto de la reforma en el Diario Oficial de la Federación².

Esta reforma constitucional facultó al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXII) para expedir una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (en adelante, “la Ley Nacional”). De acuerdo con el artículo primero transitorio, la Ley Nacional deberá emitirse dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, esto es, a más tardar el 24 de junio.

La finalidad de este documento es proporcionar insumos que faciliten la incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la futura Ley Nacional tomando como referencia los estándares internacionales al respecto. El contenido del documento se suma a los elementos mínimos que debe tener la mencionada Ley Nacional, de acuerdo con la reforma constitucional que estableció su expedición³, y de ninguna forma aspira a ser una aportación que agote todas las dimensiones que debe tener dicha Ley. En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, “la ONU-DH”) alienta a que las contribuciones de otros actores relevantes, como las realizadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, sectores de la

¹ De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 28 de febrero de 2019, Año XXII, Número 5228-III, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/feb/20190228-III.pdf>

² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, 26 de marzo de 2019, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

³ El Decreto de reformas constitucionales ordena como elementos mínimos de la Ley Nacional: 1) finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública; 2) sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública; 3) sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad; 4) adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales; 5) niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley; 6) distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales; 7) reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones; 8) previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas; 9) normas para la presentación de informes públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo; y 10) reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

sociedad civil y especialistas sean igualmente consideradas a efecto de contar con un marco regulatorio óptimo.

I. Antecedentes y marco normativo sobre el uso de la fuerza

La estrategia de seguridad y lucha contra la delincuencia basada, entre otros elementos, en el despliegue de efectivos militares y el uso de la fuerza ha puesto de manifiesto la pertinencia aún mayor de contar con una regulación sobre el empleo de la fuerza por parte del Estado.

Tomando como referencia los últimos doce años, el primer protocolo al respecto se publicó en septiembre de 2009 y desde entonces en México se han emitido al menos diez lineamientos, directrices o protocolos públicos sobre el uso de la fuerza para los cuerpos federales de seguridad: cuatro instrumentos para las Fuerzas Armadas entre 2009 y 2014⁴; dos para las instituciones policiales y que dependan de los Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública en 2012⁵; dos para la Procuraduría General de la República en 2012⁶; y dos instrumentos para la Policía Federal en 2017 y 2018⁷. En el 2016, el Estado mexicano informó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se habían emitido hasta ese año seis leyes estatales de uso de la fuerza, cinco acuerdos, dos

⁴ Estos instrumentos son: a) Directiva 003/09 mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho de fecha 30 de septiembre de 2009; b) Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de fecha de 23 de abril de 2012; c) Acuerdo Secretarial por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho de fecha 27 de abril de 2012; y d) Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas de fecha de 30 de mayo de 2014. Todos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

⁵ Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, de 23 de abril de 2012, y Acuerdo 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos, de 23 de abril de 2012. Publicados en el Diario Oficial de la Federación.

⁶ Acuerdo A/079/12 de la Procuradora General de la República por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas, de 23 de abril de 2012, y Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza, de 23 de abril de 2012. Publicados en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, de 18 de octubre de 2017, y Protocolo de actuación de la Policía Federal para los casos que involucren a personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersexuales de 22 de noviembre de 2018. Publicados en el Diario Oficial de la Federación.

reglamentos y un oficio circular.⁸ Las lecciones aprendidas sobre logros, retos y deficiencias observadas en la implementación pueden y deben ser un insumo importante para el actual proceso legislativo.

Las normativas y protocolos sobre el uso de la fuerza antes mencionados no se ajustan necesariamente a los estándares internacionales en derechos humanos, no han impedido que sigan ocurriendo violaciones a los mismos, ni han contribuido en la medida esperada a una mayor transparencia y rendición de cuentas en el tema. Entre los casos paradigmáticos de violaciones a derechos humanos por uso de la fuerza que han ocurrido –a pesar de la existencia de protocolos o lineamientos– se encuentran los de Tlatlaya, Ayotzinapa, Tanhuato y Nochixtlán.

Para abordar integralmente los retos que el Estado mexicano enfrenta en el uso de la fuerza se necesita un marco legal que incorpore una perspectiva de derechos humanos y los estándares internacionales más altos sobre el tema, tanto los referidos directamente al uso de la fuerza como otros principios relevante, por ejemplo los de transparencia, máxima publicidad y supervisión ciudadana. Asimismo, la nueva normativa es necesario que sea aplicable a todas las autoridades, que permita a las instituciones civiles (de procuración de justicia y otras) ejercer su función de supervisión y rendición de cuentas en casos de uso indebido de la fuerza y que incorpore la perspectiva de género.

II. Necesidad de contar con un marco regulatorio sobre uso de la fuerza a la luz de las recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano

Diversos organismos internacionales de derechos humanos le han recomendado al Estado mexicano emitir un marco regulatorio sobre uso de la fuerza.

Durante su misión a México en mayo de 2013, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias recomendó al Estado mexicano reformar la Constitución para aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza para

⁸ Leyes: Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí; Acuerdos: Aguascalientes, tres en el Distrito Federal y uno en Guerrero; Reglamentos: Guanajuato y Nuevo León; y Oficio Circular en el Distrito Federal.

todas las fuerzas de seguridad (federales, estatales y municipales) de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos más exigentes.⁹

Concretamente, el Relator Especial consideró como elementos básicos de la regulación sobre el uso de la fuerza en México: 1) que sea un marco jurídico coherente y amplio; 2) que regule el uso de la fuerza en detenciones y manifestaciones de acuerdo a estándares internacionales; 3) que establezca criterios y límites sobre el uso lícito de la fuerza; 4) que reserve el uso de fuerza letal a los casos en que sea estrictamente necesario para proteger vidas en peligro inmediato; 5) que el uso de la fuerza persiga siempre fines policiales legítimos; 6) que sea proporcional a esos objetivos lícitos; 7) que prevea medidas de rendición de cuentas por el uso ilícito de cualquier tipo de fuerza; y 8) que asegure que la capacitación y otras actividades sobre uso de la fuerza formen parte de la cultura de todos los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley.¹⁰

En el 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con ocasión de su visita a México, recomendó al Estado mexicano fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza mediante la adopción de una ley nacional en concordancia con estándares internacionales, así como asegurar su efectiva implementación.¹¹

En ese mismo año, la CIDH expresó su preocupación por el hecho que en México no existieran leyes federales sobre el uso de la fuerza pública; recordó al Estado mexicano que el uso de la fuerza debe realizarse en armonía con los principios de legalidad y absoluta necesidad; le instó a establecer las medidas necesarias para garantizar que todas las autoridades policiales y las fuerzas del orden en general estén sujetas a sistemas eficaces de rendición de cuentas que incluyan esquemas internos y externos de supervisión; y recomendó adoptar una Ley General sobre el

⁹ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano, disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf

Uso de la Fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular en las detenciones y las manifestaciones.¹²

En 2015 y 2016 el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que dio asistencia técnica al Estado mexicano en el caso Ayotzinapa, recomendó al Estado mexicano regular el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales, por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, asegurándose que la fuerza utilizada se apegue, tanto al Código de conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como a los Principios relativos al uso de armas de fuego. Adicionalmente, se le recomendó al Estado establecer mecanismos de control y vigilancia civil a las funciones de las fuerzas policiales y militares.¹³

En la sentencia del caso de mujeres víctimas de tortura sexual en *Atenco vs. México* (2018), la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el Estado incumplió sus obligaciones de: (i) adoptar disposiciones de derecho interno para regular adecuadamente el uso de la fuerza; (ii) capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el manejo y uso de la fuerza; y (iii) establecer mecanismos adecuados para controlar adecuadamente la legitimidad del uso de la fuerza.¹⁴

Finalmente, en la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* (2018) la Corte Interamericana resolvió que el uso de la fuerza debe ser regulada mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia¹⁵. Adicionalmente, la Corte Interamericana en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* ordenó que la normatividad que regulara el uso de la fuerza incluyera las disposiciones legales

¹² *Situación de derechos humanos en México*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II., 31 de diciembre de 2015,

Apartado de recomendaciones sobre seguridad ciudadana, recomendación A.3., disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

¹³ *Informes I*, apartado de recomendaciones, reformas a las fuerzas de seguridad, página 358 e *Informe II* del GIEI, *Observaciones a la iniciativa gubernamental sobre Desaparición y al proyecto del Senado*, página 568, disponibles en:

<http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/InformeGIEIayotzi.pdf>;

<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf>

¹⁴ *Sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, de 28 de noviembre de 2018, Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

¹⁵ *Sentencia del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, de 28 de noviembre de 2018, párrafo párrafo 182, c), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

que permiten el uso de las armas de fuego y elementos de juicio para el evento en que deban decidir acerca de su uso.¹⁶

El Estado mexicano está ante la invaluable oportunidad de atender las múltiples recomendaciones y sentencias de organismos internacionales relativas a la adopción de un marco regulatorio sobre el uso de la fuerza. Para lograrlo, la ley venidera debe albergar un contenido que responda a los más altos estándares internacionales en la materia y prestar plena atención a las pautas definidas por los organismos internacionales de derechos humanos.

III. Estándares de derechos humanos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

Con el fin de superar la ausencia de una adecuada regulación sobre el uso de la fuerza mencionada en los anteriores párrafos, desde la ONU-DH se resaltan los siguientes temas relevantes para la futura Ley Nacional:¹⁷

1. Naturaleza y alcance

La Ley debe ser de alcance nacional, esto es, aplicable para todas las personas funcionarias públicas encargadas de hacer cumplir la ley en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y obligatoria para todas las instituciones y corporaciones estatales que emplean la fuerza.

De esta forma se superarían las lagunas existentes, así como la ausencia de una normatividad adecuada y la falta de uniformidad y coherencia en la regulación del uso de la fuerza en el país, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. De igual forma, se garantizarían mecanismos legales estandarizados de implementación y supervisión de la legislación.

¹⁶ *Sentencia del caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, de 24 de octubre de 2012, párrs. 81 a 82, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf

¹⁷ Como se mencionó en la introducción, el contenido del documento se suma a los elementos mínimos que debe tener la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, de acuerdo con la reforma constitucional que estableció su expedición.

2. Definición de uso de la fuerza acorde a estándares internacionales

El uso de la fuerza es un concepto amplio que se refiere a la capacidad del Estado de hacer uso de la coacción física a través de sus agentes para lograr un fin legítimo. En un estado de derecho, el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas.¹⁸ La legitimidad del Estado y la confianza que recibe de la población corren peligro cuando se hace un uso indebido de la fuerza y de armas de fuego.¹⁹

Con base en lo anterior, la definición de uso de la fuerza en la Ley Nacional deberá ser lo suficientemente comprensiva para abarcar todos los aspectos que pueden resultar en violaciones a derechos humanos. Una noción de uso de la fuerza en la Ley Nacional que estuviera acotada a la seguridad pública y/o al empleo de armas de fuego o letales sería contraria a estándares internacionales y omitiría regular otros campos, por ejemplo, el uso de la fuerza en el marco de la implementación de estrategias contra la delincuencia organizada, el control de la migración o la investigación de delitos, entre otros.

Igualmente, de acuerdo con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias debe evitarse la práctica que persiste en algunos Estados de establecer disposiciones tan laxas sobre el uso de la fuerza que el resultado viene a ser el mismo que si se permitiera en forma expresa el empleo de la misma en contravención de las normas internacionales²⁰.

3. Ámbito personal de aplicación de la Ley Nacional

La Ley Nacional debe incluir como sujetos obligados a todos aquellos agentes a través de los cuales el Estado ejerce la fuerza. De conformidad con el comentario al artículo 1 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o

¹⁸ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., CIDH, 31 de diciembre de 2009, disponible en:

<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

¹⁹ *Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Amnesty International, 2016, disponible en: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x54531

²⁰ *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre uso de la fuerza*, documento A/HRC/26/36 de 1 de abril de 2014, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>

fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende los funcionarios de esos servicios.²¹

Con base en lo anterior, la Ley Nacional deberá incluir expresamente como sujetos obligados, además de los agentes con funciones de seguridad pública, a las autoridades de procuración de justicia (específicamente en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de investigación de delitos), autoridades penitenciarias y migratorias, así como a todos aquellos entes que en sus funciones recurren al uso de la fuerza en distintas modalidades y niveles. También deberá incluir expresamente a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional.²²

4. Principios sobre el uso de la fuerza

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley²³ y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley²⁴ establecen los principios de actuación de los agentes estatales para el uso de la fuerza.²⁵ A nivel internacional, los principios sobre el uso de la fuerza incluyen, primordialmente, los siguientes: legalidad, necesidad, proporcionalidad, prevención/precaución y no discriminación. El sistema interamericano también ha desarrollado a profundidad éstos y otros principios que rigen el uso de la fuerza por parte de agentes estatales²⁶.

De acuerdo con el principio de **legalidad**, el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación. En razón del principio de **absoluta necesidad**, el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de

²¹ Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 1, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

²² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

²³ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

²⁴ Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

²⁵ Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, UNODC and OHCHR, 2017, disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf

²⁶ Por ejemplo, el capítulo IV.A., sobre el uso de la fuerza, del Informe anual de la CIDH del 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf> y *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 y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4625/1.pdf>

disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger. Bajo el principio de **proporcionalidad** se estipula que los medios y el método empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente, además de que “los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda.”²⁷

Asimismo, de conformidad con el principio de **prevención/precaución**, las operaciones para el cumplimiento de la ley deben planificarse, prepararse y llevarse a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto se torne inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ella puedan resultar.²⁸ El uso de la fuerza, aunque sea necesario y proporcional a las circunstancias de un caso, puede resultar ilícito si resulta de una falla en la planeación, organización y control de las operaciones en pos de minimizar el daño, respetar y preservar la vida humana y evitar el uso excesivo de la fuerza. Las normas de precaución requeridas no imponen una carga poco realista, pero siempre están en relación con lo que sea razonablemente posible dadas las circunstancias.²⁹ El principio de precaución es un principio preventivo de violaciones a derechos humanos en situaciones de uso de la fuerza, pero también un principio que implica la obligación del Estado de documentar los motivos y circunstancias en que se autoriza y planea el despliegue de las fuerzas de seguridad y el uso de la fuerza y, en consecuencia, también facilita la supervisión de las acciones de las autoridades antes, durante y después del uso de la fuerza.

De conformidad con el principio de **no discriminación**, los Estados deben adoptar una actitud tanto reactiva como propositiva para luchar contra la violencia por motivos discriminatorios y otros tipos de violencia similar contra determinados grupos de personas sobre la base de la institucionalización de la discriminación basada en determinadas causas o condiciones en el marco de las operaciones policiales.³⁰

²⁷ Sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México.

²⁸ *Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/72/178, 20 de junio de 2017, disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/72/178&Lang=S

²⁹ Ibidem.

³⁰ *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

La ley Nacional deberá incorporar estos principios no solo nominalmente, sino como principios rectores que se reflejen en su contenido y en la capacitación de quienes hagan uso de la misma, así como en la regulación de los mecanismos que permitan supervisar que los agentes estatales cumplan con dichos principios.

5. Perspectiva de género y uso de la fuerza

El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias señala que, bajo el principio de no discriminación, los Estados adoptarán actitudes tanto reactivas como propositivas para luchar contra la violencia en el marco de las operaciones policiales.³¹ Igualmente, como parte de la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos y libertades reconocidos en la Convención de Belém do Pará, la regulación del uso de la fuerza debe incorporar la perspectiva de género.

En función de lo anterior, la Ley Nacional debe considerar el impacto diferenciado y desproporcional del uso de la fuerza en las mujeres; prevenir y prohibir la violencia basada en el género, esto es, la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer; la violencia sexual; y la discriminación en contra de la mujer.

La sentencia de la Corte Interamericana en el caso de mujeres víctimas de tortura sexual en *Atenco vs. México* (2018) identifica algunas conductas violatorias de los derechos de las mujeres y que son relevantes en el contexto del uso de la fuerza y operativos policiales: la naturaleza sexual o sexualizada de la violencia contra las mujeres, por ejemplo, tocamientos, manoseos, pellizcos y golpes en partes íntimas y, típicamente reservadas al ámbito de la privacidad de cada persona, como los senos, genitales y boca; desnudos forzados; y connotaciones altamente sexuales y discriminatorias por razones de género en insultos, abusos verbales y amenazas.³²

La Corte Interamericana también se refiere a la violencia verbal basada en estereotipos discriminatorios contra las mujeres. De acuerdo con la Corte, un estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres

³¹ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre uso de la fuerza, documento A/HRC/26/36 de 1 de abril de 2014, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>

³² Sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en *Atenco vs. México*, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

y mujeres respectivamente. Asimismo, es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes y su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, condiciones que se agravan cuando se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales³³.

La perspectiva de género es importante no solo en el contexto de uso de la fuerza sino también en la **investigación** de violaciones a derechos humanos cometidas con motivo de un uso indebido de la misma. La sentencia del caso *Atenco vs México* de la Corte Interamericana establece las obligaciones estatales para realizar una investigación con perspectiva de género, entre las que destacan: la primacía de la declaración de la víctima como prueba en el caso; la obligación de proveer atención médica y ginecológica; de practicar peritajes médico-psicológicos pertinentes, especialmente pruebas ginecológicas cuidando que al hacerlo no se someta a las víctimas reiterada e innecesariamente a una experiencia revictimizante e invasiva; el manejo diligente de la evidencia del caso; y la prohibición de incurrir en declaraciones y conductas discriminatorias, estereotipadas y revictimizantes.³⁴

Finalmente, en la misma sentencia la Corte Interamericana ordenó al Estado capacitar regularmente a las fuerzas de seguridad para que aborden los operativos policiales con perspectiva de género y ordenó también su formación sobre el carácter discriminatorio de los estereotipos de género. Estas capacitaciones deberán incluirse como obligatorias en la Ley Nacional para todos los agentes estatales que usen la fuerza.

6. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas deben ser principios rectores de la Ley Nacional. El principio de transparencia es un requisito previo para el ejercicio legítimo de la autoridad pública y permite hacer efectivos los derechos de participación y de revisión (rendición de cuentas).³⁵ En consecuencia, la Ley Nacional debe permitir el acceso a la información sobre la aplicación del uso de la fuerza, incluyendo la obligación expresa de presentar informes en todos los casos

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias*, Informe del Relator Especial Sr. Philip Alston, E/CN.4/2006/53, 8 de marzo de 2006, disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/2006/53>

en que se haya empleado la fuerza, aun cuando no haya resultado en personas heridas o muertas³⁶.

El principio de transparencia es instrumental para que los Estados lleven a cabo una labor constante de supervisión e investigación para garantizar que sus instituciones, políticas y prácticas sean legítimas y respeten derechos humanos³⁷. En consecuencia, la Ley Nacional debe permitir la divulgación de información relevante para evaluar el uso de la fuerza, por ejemplo, los informes policiales homologados o informes de uso de la fuerza que elabora el "primer respondiente", sea civil o militar, entre otros³⁸, salvaguardando los datos personales. También deberá contener otros mecanismos, por ejemplo parlamentarios, que permitan hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Además de los principios internacionales antes mencionados, la Ley Nacional también debe ser compatible con el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de acuerdo con la cual "no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte" y con el principio de máxima publicidad reconocido en el artículo sexto de la Constitución, en el artículo 7 de la Ley General de Transparencia, así como con los tratados internacionales.

Asimismo, la Ley Nacional no deberá contener reservas genéricas, ilimitadas o excesivas de información u otro tipo de contenidos que impidan fiscalizar y monitorear el uso de la fuerza, ni que limiten el acceso a la información sobre violaciones a derechos humanos. Por el contrario, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, la Ley Nacional debe ser una herramienta útil para erradicar la cultura del secretismo que todavía prevalece en el sector público, especialmente en el ámbito de la seguridad y justicia³⁹. En este sentido, la facultad

³⁶ *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, disponible en:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

³⁷ *Ibid.*

³⁸ De acuerdo con los artículos 11f, y 22 a 26 de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, se debe realizar un informe cada vez que se haga uso de la fuerza.

³⁹ *Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión*, 2004, disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

del Estado de reservar información por razones de seguridad en la Ley Nacional no podría ser genérica, ilimitada o excesiva. No podría reservarse información cuando su objetivo real o su principal efecto sea evitar que se supervise a gobiernos, corporaciones o funcionarios por irregularidades o cuando se pretenda ocultar información sobre violaciones de los derechos humanos, otras violaciones a la ley o desviaciones en el funcionamiento de las instituciones públicas⁴⁰.

Las siguientes referencias confirman la importancia de incluir la transparencia y rendición de cuentas como principios rectores del uso de la fuerza en la Ley Nacional: 1) en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, la CIDH hizo un llamado al Estado para que “en aras de la transparencia (...) retome las estadísticas sobre el número de civiles muertos por cada civil herido”⁴¹; y 2) recientemente, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ordenó que se transparentara la información sobre detenciones, uso de la fuerza –incluyendo uso de la fuerza letal–, entre otros temas relevantes, por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Policía Federal.⁴²

7. El deber de investigación

Como parte de la protección del derecho a la vida está la obligación de investigar las denuncias de privación de la vida por las autoridades del Estado o por particulares y entidades privadas, incluidas las denuncias de uso excesivo de la fuerza letal. Las investigaciones en estos casos deben ser prontas, independientes, diligentes e imparciales con el fin de establecer los hechos y determinar las responsabilidades⁴³.

De acuerdo a la Corte Interamericana, en los casos de privación de la vida es fundamental que los Estados identifiquen, investiguen efectivamente y, de ser el

⁴⁰ *Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información* (“Principios de Tshwane”), disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/tshwane-espanol-10302014%20%281%29.pdf>

⁴¹ *Situación de derechos humanos en México*, CIDH.

⁴² La ONU-DH saluda la decisión del INAI de transparentar información sobre la actuación de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1248:la-onu-dh-saluda-la-decision-del-inai-de-transparentar-informacion-sobre-la-actuacion-de-las-fuerzas-federales-en-tareas-de-seguridad-publica&Itemid=265

⁴³ *Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, relativo al derecho a la vida, disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GCArticle6/GCArticle6_SP.pdf

caso, sancionen a sus responsables. El deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado, por lo que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, que no dependa única o necesariamente de la iniciativa procesal de las víctimas, sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.⁴⁴

Por otra parte, la obligación de investigar forma parte esencial de la obligación de garantizar el derecho a la vida y, por lo tanto, va más allá de la determinación de la responsabilidad penal. La obligación jurídica de castigar efectivamente las infracciones es esencial para el imperio de la ley y la obligación legal de castigar a los responsables de violaciones del derecho a la vida no es una formalidad.⁴⁵ Para ello, deben establecerse sanciones penales, administrativas y disciplinarias y que castigue como delito el empleo arbitrario o abusivo de la fuerza o de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley⁴⁶.

Sistema de responsabilidades⁴⁷

En la regulación del uso de la fuerza es pertinente establecer un sistema de asunción de responsabilidades con el fin de asegurar un control superior y parámetros de obediencia. Así, la Ley Nacional debe regular cuando menos cuatro dimensiones de responsabilidades: 1) la responsabilidad directa, 2) la responsabilidad por omisión, 3) la responsabilidad de los mandos y 4) la responsabilidad de los mandos por las acciones de sus subordinados.

Un agente estatal que haga uso de la fuerza es responsable **por sus propios actos** cuando es autor, por los actos que realiza en coparticipación con otros, por los actos de sus subordinados cuando éstos son utilizados como simples instrumentos (autoría mediata); o por **omisión**, cuando tenía el deber jurídico de impedir un delito y no lo hace estando en la posibilidad de hacerlo.

⁴⁴ *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 125 a 133, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_334_esp.pdf

⁴⁵ *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias*, Informe del Relator Especial Sr. Philip Alston, E/CN.4/2006/53, disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/2006/53>

⁴⁶ Principios Básicos 24, 25 y 26, así como el Artículo 5 del *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley e Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias sobre uso de la fuerza*, A/HRC/26/36, 1º de abril de 2014, disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/36>

⁴⁷ La responsabilidad penal de los comandantes ha ido evolucionando y hoy se encuentra ampliamente desarrollada a nivel internacional hasta convertirse en un principio de derecho internacional consagrado explícitamente en el artículo 28 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La responsabilidad por violaciones a los derechos humanos no puede quedarse únicamente en quien cometió directamente la acción, sino que la misma también alcanza a su mando superior. La investigación y sanción de quienes resulten responsables en la cadena de mando por un uso inadecuado de la fuerza es una de las principales medidas de prevención. El **mando** de una fuerza de seguridad es responsable: i) por sus propios actos (autor); ii) por los actos que realiza en coparticipación con otros (coautor); iii) por los actos de sus subordinados cuando éstos son utilizados como simples instrumentos (autor mediato), por ejemplo, si el mando emite deliberadamente una orden ilegal y es obedecida por los subordinados bajo la creencia de que es legítima o cuando son conscientes que la orden es ilegal pero el mando ejerce tal coacción sobre ellos que no pueden desobedecer la orden; iv) por los actos ilícitos que los subordinados realizan bajo las órdenes del mando, aún si éstos son conscientes de que la orden es ilícita y mantienen su libre albedrío (determinador); y v) por retransmitir a sus subalternos una orden manifiestamente ilegal, aunque ésta haya sido emitida por sus superiores.

Asimismo, existe responsabilidad por **omisión** por parte de un mando cuando: tiene conocimiento de que se va a producir el delito, tiene los medios necesarios para evitar su comisión y cuenta con la posibilidad de usar tales medios para evitarlo.

Finalmente, el mando será responsable por las **acciones de sus subordinados** cuando⁴⁸: el mando sabía que éstos iban a cometer un acto ilegal y no tomó todas las medidas necesarias y razonables para prevenirlo; el mando tenía razones para saber que iban a cometer un acto ilegal y no tomó todas las medidas necesarias y razonables para prevenirlo; o el mando conocía que se iban a cometer los actos ilegales, pero luego de ocurridos los hechos, no tomó todas las medidas necesarias y razonables para garantizar su investigación, judicialización y sanción.

8. Supervisión ciudadana

La supervisión civil de los agentes estatales que usan la fuerza es un principio fundamental en una democracia, relacionado también con los principios de

⁴⁸ Artículo 28 del *Estatuto de la Corte Penal Internacional* "... El jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas cuando: a) Hubiere sabido o, en razón de las circunstancias del momento, hubiere debido saber que las fuerzas estaban cometiendo esos crímenes o se proponían cometerlos; y b) No hubiere adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir su comisión o para poner el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento".

transparencia y rendición de cuentas. La Ley Nacional deberá garantizar esta supervisión.

En la sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México (2018), la Corte Interamericana dispuso que el Estado establezca a nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del Estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil.

De acuerdo con la Corte Interamericana dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá establecer sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza; y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio.⁴⁹

Por otra parte, entre las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos derivadas del informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, se encuentra el establecer mecanismos de control interno y externo independientes, que hagan efectiva la obligación de investigar por parte del Estado en todos los casos en que las fuerzas de seguridad hagan uso de medios letales.⁵⁰

9. Uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales⁵¹

La posibilidad de reunirse y actuar de forma colectiva es fundamental para el desarrollo democrático, económico, social y personal, la expresión de las ideas y la promoción de una ciudadanía comprometida, así como el medio para ejercer otros derechos sociales, económicos, políticos, civiles y culturales, lo que significa que

⁴⁹ Sentencia del caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México.

⁵⁰ *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, CIDH

⁵¹ Este apartado se desarrolló con base en los siguientes documentos:

- *Informe Anual 2015 de la CIDH, Capítulo IV.A. sobre el uso de la fuerza*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>
- *Protesta Social y Derechos Humanos: Estándares Internacionales y Nacionales*, disponible en: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/04/PROTESTA-SOCIAL.pdf>

desempeñan un papel decisivo en la protección y la promoción de una amplia gama de derechos humanos⁵².

La Ley Nacional debe regular el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales de acuerdo con estándares internacionales. Las protestas o manifestaciones públicas no constituyen una amenaza al orden público, por lo que el objetivo principal de la actuación policial es la facilitación –y no la contención o la confrontación con los manifestantes–, así como la protección de los manifestantes y de los terceros presentes. No debe obstaculizarse el acompañamiento por parte de periodistas, comunicadores sociales y defensores de derechos humanos.

La Ley Nacional debe incorporar estos estándares, además de la obligación de planificar cuidadosa y minuciosamente la intervención de las fuerzas de seguridad en protestas y manifestaciones, la cual deberá hacerse por personas con experiencia y capacitación específicas para dichas situaciones y bajo protocolos de actuación claros (principio de precaución/prevención).

En cuanto al uso de la fuerza, debe considerarse que la mera dispersión de una manifestación para proteger a las personas no justifica el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad. En el contexto de manifestaciones y protestas sociales la fuerza letal está prohibida y las armas de fuego deben estar excluidas de los dispositivos utilizados para el control de las mismas.

El uso de armas menos letales utilizadas en el contexto de protestas sociales es desaconsejado pues su uso y alcance son a menudo indiscriminados, como es el caso de los gases lacrimógenos y de los dispositivos de disparos a repetición que, en ocasiones, son utilizados para disparar proyectiles de goma u otros recubiertos de goma, plástico o caucho. Igualmente, deben evitarse detenciones masivas e indiscriminadas en estas situaciones. En caso de que una detención ocurra en el contexto de una manifestación o protesta social, el Estado debe asegurarse que las personas detenidas y sus familiares reciban información precisa respecto de los motivos de detención y del lugar donde son retenidas.

⁵² Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>

10. Uso de la fuerza a la luz de la prohibición absoluta de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

De acuerdo con el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (“el Relator Especial sobre Tortura”) la regulación sobre el uso de la fuerza implica también examinar el uso de la fuerza, el uso de armas y otros medios de despliegue de fuerza a la luz de la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵³ Siguiendo las recomendaciones del Relator, la Ley Nacional deberá prohibir de manera absoluta todo uso de la fuerza que inflija dolor o sufrimiento intencional y deliberadamente a personas indefensas, independientemente de las consideraciones relativas a la licitud del fin, la necesidad o la proporcionalidad.

El Relator Especial sobre Tortura también establece que a) el uso de ciertos tipos de armas, dispositivos de control de disturbios u otros medios de despliegue de fuerza son intrínsecamente crueles, inhumanos o degradantes⁵⁴; y b) hay otros casos en que las armas que no son intrínsecamente de esa naturaleza podrían de cualquier forma implicar un alto riesgo de ser utilizadas de manera contraria a la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁵

Con base en lo anterior y siguiendo estándares internacionales, en la legislación deben prohibirse manera absoluta la fabricación, la producción, el comercio y el uso de armas y otros medios de despliegue de la fuerza que sean intrínsecamente crueles, inhumanos o degradantes.

⁵³ *Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Documento A/72/178, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/59b199b64.pdf>

⁵⁴ Documento A/72/178. En entornos al margen de la detención que se rigen por el paradigma de aplicación de la ley, los ejemplos de armas intrínsecamente crueles, inhumanas o degradantes incluyen: a) porras o escudos con púas y cualquier otro tipo de armas o municiones específicamente diseñados o que por su naturaleza agraven innecesariamente las heridas y el sufrimiento; b) cinturones de descargas eléctricas y cualquier otro tipo de dispositivo indumentario capaz de hacer descargas eléctricas mediante control remoto, ya que no solo causan dolor físico, sino también emociones constantes de extrema angustia y humillación, así como el sometimiento completo de la víctima, independientemente de la distancia física; y c) determinados dispositivos innecesariamente dolorosos, nocivos o humillantes diseñados para contener a las personas en el proceso de detención, como las esposas y tornillos para pulgares y dedos.

⁵⁵ Documento A/72/178. Esas armas incluyen ciertos tipos de armas de fuego y municiones, como las armas totalmente automáticas y de gran calibre y las balas expansivas de alta energía, que conllevan un riesgo considerable de causar daños innecesarios o excesivos.

V. Conclusiones

A partir de lo expuesto en el presente documento, la ONU-DH se permite recomendar al Congreso de la Unión adoptar una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza que tome en cuenta los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos, así como las recomendaciones de órganos de derechos humanos. En este documento, la ONU-DH también ha formulado unas recomendaciones específicas sobre los contenidos de la Ley Nacional que de forma muy sintética se pueden resumir en lo siguiente:

- La Ley debería ser de **alcance nacional**, esto es, aplicable para todas las personas funcionarias públicas encargadas de hacer cumplir la ley en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y obligatoria para todas las instituciones y corporaciones estatales que emplean la fuerza.
- La **definición de uso de la fuerza** en la Ley Nacional debería ser lo suficientemente comprensiva para regular todos los aspectos en que se utilice la misma por parte de agentes estatales.
- La Ley Nacional debería incluir como **sujetos obligados** a todos aquellos agentes a través de los cuales el Estado ejerce la fuerza en funciones de seguridad pública, de procuración de justicia (específicamente en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de investigación de delitos), autoridades penitenciarias y autoridades migratorias, así como a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional.
- La Ley Nacional debería incorporar por lo menos los **estándares internacionales sobre el uso de la fuerza**, entre los que destacan los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, prevención/precaución y no discriminación.
- La Ley Nacional debería regular el uso de la fuerza con **perspectiva de género**.
- La **transparencia y rendición de cuentas** deberían ser principios rectores de la Ley Nacional, así como una herramienta para erradicar la cultura del secretismo que todavía prevalece en sectores relacionados con la seguridad y justicia.
- La Ley Nacional debería asegurar la **investigación** de violaciones a derechos humanos, particularmente las de afectación a la vida e integridad personal, incluidas las denuncias de uso excesivo de la fuerza letal, acorde con estándares internacionales. Igualmente, deberá regular las **responsabilidades** en cuatro dimensiones: 1) la responsabilidad directa, 2)

la responsabilidad por omisión, 3) la responsabilidad de los mandos y 4) la responsabilidad de los mandos por las acciones de sus subordinados.

- La Ley Nacional debería permitir la **supervisión ciudadana y civil** de los agentes estatales que usan la fuerza y de la implementación de la Ley.
- La Ley Nacional debería regular el **uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales** de acuerdo con estándares internacionales sobre la base de que las protestas o manifestaciones públicas no constituyen una amenaza al orden público, que no debe obstaculizarse el acompañamiento por parte de periodistas, comunicadores sociales y defensores de derechos humanos en las mismas, y la obligación de planificar cuidadosa y minuciosamente la intervención de las fuerzas de seguridad al respecto.
- La Ley Nacional debería prohibir de manera absoluta todo uso de la fuerza que inflija **dolor o sufrimiento intencional**, así como prohibir de manera absoluta la fabricación, la producción, el comercio y el uso de armas y otros medios de despliegue de la fuerza que sean intrínsecamente crueles, inhumanos o degradantes.