

Ante la
Suprema Corte de Justicia de la Nación
de México

Acción de inconstitucionalidad 64/2019

Memorial en derecho como *amicus curiae*

Presentado por
Amnistía Internacional

Octubre de 2019

Índice: AMR 41/0913/2019



I. Introducción

Amnistía Internacional se dirige a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de presentar un memorial en derecho en calidad de *amicus curiae* en la acción de inconstitucionalidad 64/2019.

El presente memorial tiene como propósito presentar a la Honorable Corte distintos estándares del derecho internacional de los derechos humanos a los que están sujetos los Estados al regular, mediante una ley, el uso de la fuerza y de las armas de fuego por las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.¹

El memorial ha sido motivado por la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en torno a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (en adelante, “Ley Nacional” o “Ley”).² Dicha Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión como parte del paquete de leyes ordenado por la reforma constitucional en materia de seguridad y de Guardia Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 (en adelante, “reforma constitucional de marzo de 2019”).³

El documento cuenta seis apartados sustantivos: el primero aborda los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas en el uso de la fuerza; el segundo expone las normas de derecho internacional sobre la permisibilidad del uso de la fuerza letal; el tercero analiza los estándares relativos a las armas letales y las armas menos letales; el cuarto expone la obligación de prevenir el uso de la fuerza; el quinto aborda la obligación de proteger a terceras personas; y el sexto trata la problemática regulación, en la ley bajo análisis, del uso de la fuerza en el contexto de reuniones públicas. En su apartado final, el documento concluye que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza presenta serias fallas en relación con las obligaciones de México bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

¹ En el presente memorial se utiliza la fórmula “las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” para aludir a las personas que son agentes del Estado, incluyendo aquellas pertenecientes a las corporaciones militares, que desempeñen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. Se ha respetado la formulación original al citar textos oficiales que utilizan sólo el masculino genérico “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, pero considerando que abarca la totalidad de tales agentes.

² México. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.

³ Mediante la expedición de dicha ley, el Congreso de la Unión ejerció el mandato contenido en el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulado por la fracción III, del artículo cuarto transitorio del *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*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

II. Principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que podrían verse afectados en el marco de operaciones de cumplimiento de la ley. Entre tales derechos se encuentran los derechos a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y a la privacidad.⁴ De esta obligación surgen principios y reglas necesarias para controlar el uso de la fuerza y de las armas de fuego. Dicha normativa aparece detallada en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (en adelante, “Principios Básicos”) adoptados por las Naciones Unidas en 1990.⁵

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha considerado que los Principios Básicos son “ampliamente aceptados como expresiones autorizadas del derecho”.⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos los ha considerado “principios generales del derecho internacional”.⁷ A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que son una fuente normativa para “dotar de contenido a las obligaciones relativas al uso de la fuerza por parte del Estado”.⁸

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha invocado los Principios Básicos al considerar que “establecen estándares sobre el uso de la fuerza pública, razonables y compatibles con [el] régimen constitucional, que orientan en lo que atañe a las funciones de la policía y el uso de la fuerza pública para el mejor y más humano ejercicio de la misma”.⁹

⁴ Derechos humanos reconocidos tanto en tratados internacionales de los que México es Estado parte como en la propia Constitución mexicana. Véanse al respecto los artículos 6, 7, 9, y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 4, 5, 7 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 1, 14 y 16 de la Constitución mexicana.

⁵ Naciones Unidas. *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*. Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁶ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*, del 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, párr. 44.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe No. 55/01, Casos Aluísio Cavalcante y otros casos, (Brasil)*, 16 de abril de 2001, párr. 138 (cita a pie número 6).

⁸ Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 160. Véase también. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 66 y ss., y Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 78.

⁹ México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el*

Los Principios Básicos se usarán a lo largo de este documento como una interpretación autorizada de las obligaciones convencionales de los Estados parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁰ Sin embargo, para una formulación comprensiva de los alcances de los Principios Básicos, la organización sugiere respetuosamente a la Honorable Corte dirigirse también al documento *Uso de la fuerza: 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*.¹¹

Un componente esencial de la regulación legal internacional sobre esta materia son los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, entendidos de la manera que a continuación se expone.¹²

El **principio de legalidad** indica que el uso de la fuerza por parte de las agencias de cumplimiento de la ley debe permitirse únicamente para lograr un objetivo legítimo y debe estar suficientemente fundamentado en la legislación nacional. Está sustentado en el Principio 1 de los Principios Básicos que establece que “Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.¹³

El **principio de necesidad** permite determinar si, en cada caso concreto, debe emplearse la fuerza y, en tal caso, cuánta fuerza. El principio tiene tres componentes: *Cualitativo*, que determina si el uso de la fuerza es ineludible o si existe la posibilidad de llegar al mismo objetivo sin recurrir a ella; *cuantitativo*, que indica que el nivel de fuerza que se emplea no debe ser mayor al mínimo que pueda seguir considerándose eficaz y; *temporal*, que indica que el uso de la

expediente 3/2006, 12 de febrero de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2009.

¹⁰ Como ha señalado O'Donnell: “En el sistema interamericano se emplea la expresión “interpretación autorizada” para referirse al uso de un instrumento en la interpretación de otro. Esta técnica de interpretación se emplea también en el sistema universal, aunque sin denominación específica”. Daniel O'Donnell. *Derecho Internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, OACNUDH, 2012, p. 58.

¹¹ Amnistía Internacional Países Bajos. *Uso de la fuerza: 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*. Ámsterdam, 2015, disponible en: <https://www.amnesty.nl/actueel/use-of-force-guidelines-for-implementation-of-the-un-basic-principles-on-the-use-of-force-and-firearms-by-law-enforcement-officials>

¹² Id.

¹³ En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha indicado “La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de los agentes estatales” Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 86. Véase, CIDH, Informe No. 51/16, Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza) México, OEA/Ser.L/V/II.159, Doc. 60, 30 noviembre 2016, párr. 113.

fuerza debe cesar tan pronto como se haya alcanzado el objetivo legítimo o bien cuando éste no pueda ya lograrse. Está contenido en el principio 4 de los Principios Básicos: “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 medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”.

El **principio de proporcionalidad** prohíbe usar la fuerza si se determina que no hay un equilibrio entre los beneficios de usarla y las posibles consecuencias y daños derivados de su uso, es decir, cuando los daños exceden los beneficios que brindaría el logro del fin legítimo.¹⁴ Está contenido en el principio 5 de los Principios Básicos: “Cuando el empleo [lícito de la fuerza y] de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga [...]”.¹⁵

El **principio de rendición de cuentas** prescribe que los organismos encargados de hacer cumplir la ley se responsabilicen del desempeño de sus funciones y de su respeto del marco jurídico y operativo, incluyendo no sólo a las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley actuando en una situación concreta, sino también a aquellas personas que tengan responsabilidad en la cadena de mando.¹⁶

El Estado mexicano ha reconocido la obligatoriedad legal de tales principios al haberlos incorporado en su Constitución dentro del mandato dado al Congreso de la Unión para legislar sobre uso de la fuerza.¹⁷ Incluso antes de la citada reforma constitucional, diversos órganos del Estado aceptaron la obligatoriedad de tales principios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que dichos principios están contenidos en el artículo 19 constitucional.¹⁸ La Comisión Nacional de los

¹⁴ A su vez, la Corte Interamericana ha indicado que “Si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores”. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 262.

¹⁵ El texto original de los Principios Básicos se encuentra en inglés. Lamentablemente, la traducción oficial de los principios 5 y 9 tiene deficiencias que alteran su contenido normativo. Por lo tanto, Amnistía Internacional utiliza tales principios revisados a partir de la versión oficial inglesa, indicando entre corchetes las adecuaciones.

¹⁶ Para una base normativa del principio, véanse los Principios Básicos, principios, 7, 22, 24 y 26.

¹⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma constitucional de marzo de 2019, artículo transitorio cuarto, fracción III, numeral 3.

¹⁸ México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo directo en revisión 3153/2014. Tesis jurisprudencial: “Detenciones mediante el uso de la fuerza pública. Parámetros esenciales que las autoridades deben observar para estimar que aquéllas son acordes al régimen constitucional”,

Derechos Humanos los ha utilizado como base legal en diversas recomendaciones dirigidas a las autoridades federales.¹⁹ Igualmente, el poder ejecutivo federal los incluyó tanto en el *Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza* como en el *Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas*.²⁰

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contiene estos principios en su artículo 4, pero la descripción legal que hace de los mismos es inconsistente con el derecho internacional.

En la Ley, el **principio de legalidad** sólo indica que “la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales [...]”. Sin embargo, la invocación de un marco legal tan amplio no ayuda a determinar los límites del uso de la fuerza y, en particular, no logra establecer los fines legítimos para los que se puede hacer uso de ella. La ley debería contener con claridad un marco mínimo que regule para qué objetivos y en qué circunstancias posibles podrá emplearse la fuerza. La enorme amplitud de esta definición dificultaría a las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley determinar en qué escenarios pueden hacer uso de la fuerza y, por tanto, conlleva un inaceptable riesgo para el disfrute de los derechos humanos.

El **principio de [absoluta] necesidad** contenido en la Ley estipula: “que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor”. Dicha redacción se limita al aspecto cualitativo del principio: es decir, si existe la posibilidad de llegar al objetivo sin recurrir a la fuerza. Sin embargo, la porción normativa citada no contiene provisiones sobre el aspecto cuantitativo de este principio, referente a cuánta fuerza es requerida en cada caso concreto, ni al temporal, que indica que no debe usarse la fuerza si ya se ha alcanzado el objetivo o si este no es ya alcanzable. Adicionalmente, es motivo de preocupación que la definición no indique expresamente que, tratándose del uso de fuerza letal, incluyendo las armas de fuego, el principio de necesidad se cumple solamente si la fuerza es empleada con el único objetivo de evitar una muerte o una lesión grave ante una amenaza inminente.²¹ En este

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 23, octubre de 2015, Tomo II, p. 1653.

¹⁹ México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Recomendación No. 31/2018*, del 28 de septiembre de 2018 y *Recomendación No. 4/2019*, del 6 de marzo de 2019.

²⁰ México. Secretaría de Gobernación, *Protocolo de actuación de la Policía Federal sobre el uso de la fuerza*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2017; y Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres fuerzas armadas*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014, en este documento, el principio de necesidad aparece bajo el término “racionalidad”.

²¹ Por fuerza letal debe entenderse un tipo de fuerza que implica una elevada probabilidad de causar la muerte (fuerza potencialmente letal) o que se emplea a sabiendas claramente de que

sentido, los objetivos de proteger otros bienes jurídicos, el orden o la paz pública son insuficientes para justificar el uso de fuerza —intencional o potencialmente— letal.²²

La Ley define el **principio de proporcionalidad** como: “que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza”. Esta definición contiene algunos elementos que podrían corresponder a otros principios; por ejemplo, al principio de necesidad, al analizar el nivel de fuerza requerido. Por otra parte, la redacción incluye una mención al “nivel de riesgo exhibido” que podría leerse como un mandato de valoración del daño que intentaría prevenirse; sin embargo, la fracción no expresa con suficiente claridad el núcleo del principio: que las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no deben causar más daño que aquel que se pretende evitar y, por tanto, no funciona como un mecanismo adecuado para que el Estado cumpla con su obligación de proteger derechos humanos y, en particular, su obligación general de prevenir violaciones a los mismos.

Por lo tanto, la organización considera que la descripción en la Ley Nacional de los principios que rigen el uso de la fuerza no satisface el mandato otorgado al Congreso en la reforma constitucional de marzo de 2019, ni cumple con los estándares de derechos humanos a los que el Estado mexicano está obligado en tanto Estado parte de diversos tratados internacionales y en virtud del propio artículo 1 de la Constitución mexicana.

III. Normas relativas a la permisibilidad del uso de la fuerza letal

Durante el curso de sus acciones, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden requerir hacer uso de la fuerza con el fin de alcanzar un objetivo legítimo. Al mismo tiempo, el Estado está obligado a proteger los derechos a la vida y a la integridad personal, contenidos, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6 y 7, respectivamente) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 4 y 5, respectivamente).

Por lo tanto, el uso de la fuerza debe estar estrictamente regulado y debe limitarse a los casos de absoluta necesidad. En particular, de acuerdo con los estándares

provocará la pérdida de la vida (es decir, uso intencionalmente letal de la fuerza). Amnistía Internacional Países Bajos. *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos [...] p. 55. Véase también, Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 36, artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la vida, CCPR/C/GC/36, párr. 12 y, Naciones Unidas. 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, párr. 59.*

²² Cabe el mismo análisis para el artículo 24 de la Ley que pretende permitir el uso de la fuerza para el “mantenimiento del orden y la seguridad”, sin indicar que la fuerza letal sólo puede usarse para evitar una muerte o una lesión grave.

internacionales en materia de uso de la fuerza, el uso de armas que conlleven una elevada probabilidad de causar la muerte sólo es permisible cuando el objetivo es la protección contra una amenaza para otra vida o la protección contra lesiones graves ante una amenaza inminente.²³

En este sentido, el Principio 9 de los Principios Básicos, que como ha señalado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales “es derecho internacional vinculante”,²⁴ confirma el principio de protección de la vida al establecer que:

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas [contra un] 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[mente] letal [de armas de fuego] cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha afirmado que el uso de fuerza *potencialmente* letal para propósitos de cumplimiento de la ley es una medida extrema que sólo puede usarse cuando sea estrictamente necesaria para proteger una vida o prevenir una lesión grave. Asimismo, ha determinado que el uso de fuerza *intencionalmente* letal es permisible solamente para proteger una vida de una amenaza inminente.²⁵

En sentido similar se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al reiterar el contenido textual del Principio 9 y determinar que el uso de la fuerza letal y las armas de fuego está prohibido como regla general y se encuentra por tanto sujeto a un alto grado de excepcionalidad, que debe ser interpretado restrictivamente, ya que “cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria”.²⁶

Sin embargo, la Ley Nacional no contiene con claridad el principio de protección de la vida ante el uso de la fuerza y tampoco aclara en qué circunstancias está permitido el uso de la fuerza letal, en particular, no expresa que el uso de la fuerza letal solamente es permisible para evitar una muerte o una lesión grave ante una amenaza inminente.

²³ Los Principios Básicos no contienen una definición de “lesiones graves”. No obstante, en aplicación del principio de proporcionalidad y del principio de protección de la vida, la única forma de entender la permisibilidad del uso de fuerza letal es que el riesgo de lesiones graves sea “de proporciones igual de graves” que una amenaza para la vida, es decir que el nivel de gravedad de las lesiones debe estar muy cerca de la amenaza para la vida. Véase Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales [...]*, A/HRC/26/36, párr. 70.

²⁴ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston*, del 5 de septiembre de 2006, A/61/311, párr. 35.

²⁵ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 36, artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la vida*. CCPR/C/GC/36, párr. 12.

²⁶ Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. párr. 68 y 69.

El artículo 6, fracción VII, de la Ley contiene una disposición que podría interpretarse como una limitación del uso de fuerza *intencionalmente* letal a escenarios en que se quiera proteger una vida.²⁷ No obstante, el artículo no extiende esa limitación al uso de la fuerza *potencialmente* letal y, en especial, a cualquier uso de las armas de fuego.

Las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar innumerables situaciones al desarrollar sus funciones. De entre todas ellas, el artículo 7 de la Ley seleccionó seis y estableció para esas circunstancias una presunción legal de existencia de amenazas a la vida que permitirían el uso de armas de fuego. Sin embargo, ni en el texto de la ley ni en el dictamen de la Comisión del Congreso que analizó la iniciativa, se establecieron criterios de selección de dichos escenarios.

El análisis de si se está ante una amenaza de muerte o lesión grave que autorice el uso de la fuerza letal sólo puede hacerse en el terreno y caso por caso, no de forma genérica en una ley. Esta reglamentación está en contra del principio de necesidad pues, previsiblemente, habrá casos que actualicen los escenarios mencionados en el artículo 7 pero que no representen una amenaza que autorice, bajo el derecho internacional de los derechos humanos, el uso de la fuerza letal. Además, en la práctica se pueden presentar escenarios incluidos en este artículo de la Ley Nacional en que, a pesar de haber una amenaza seria contra la vida, se pueda responder con otros medios de manera eficaz, sin necesidad de recurrir a la fuerza letal.

Finalmente, con respecto a esta norma, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se pueden encontrar ante otras situaciones posibles que presenten una amenaza para la vida y que no han sido ahí enumeradas. Por lo tanto, un listado cerrado como el que se ha incluido en el artículo 7 puede, de esta manera, poner en peligro la vida de las y los agentes si se considera que únicamente son dichos escenarios los que legalmente se puedan considerar como una amenaza letal inminente.

Por lo tanto, la regulación del uso de la fuerza letal en la Ley Nacional no cumple con los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. En particular, no cumple con el principio de protección de la vida y, por tanto, pone en riesgo los derechos a la vida y a la integridad personal contenidos en los tratados de derechos humanos de los que México es Estado parte.

IV. Armas letales y armas menos letales

En concordancia con los principios de necesidad, proporcionalidad y protección de la vida, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contar con diversos dispositivos y equipos que les permitan llevar a cabo sus funciones, por ejemplo, contar con equipamiento de protección, y no debe proveérseles exclusivamente armas como único método para el desempeño de

²⁷ El texto pertinente indica: “Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor”.

sus funciones. Así, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben contar con diferentes tipos de dispositivos que les permitan elegir aquél que cause el menor daño para alcanzar el objetivo deseado, y no verse forzados a recurrir en primera instancia a un arma de fuego. En este sentido, no todas las armas que tengan a su disposición deben estar diseñadas para lograr los mismos objetivos.

A tales efectos, se suele distinguir entre *armas letales*, que son aquellas armas que están diseñadas con el objeto de privar de la vida, y las *armas menos letales* que son aquellas concebidas para el uso de la fuerza sin causar la muerte, aunque se debe reconocer el riesgo de causarla inherente a toda arma.²⁸

Anteriormente, en el derecho internacional de los derechos humanos las *armas menos letales* se conocían como *armas no letales*; así aparece en los Principios Básicos y así fue como se designó en el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de marzo de 2019,²⁹ pero esta clasificación resulta problemática ya que cualquier arma tiene el potencial de quitar la vida, dependiendo de las circunstancias y de la forma en que se utilice, por ejemplo, en caso de uso inadecuado. Como lo ha indicado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales:

El problema estriba en que en algunos casos las "armas menos letales" son, en realidad, letales y pueden provocar lesiones graves. Los riesgos dependerán del tipo de arma, del contexto en que se utilicen y de la vulnerabilidad de la víctima o las víctimas. Cuando las armas no pueden dirigirse a un individuo en concreto, también pueden afectar a transeúntes inocentes.³⁰

Por lo tanto, actualmente se considera más preciso hablar de *armas menos letales* para designar cualquier dispositivo que no haya sido concebido específicamente para matar.

A pesar de que la Ley Nacional retoma esta terminología en su artículo 3, lo hace con definiciones imprecisas que resultan de difícil aplicación. Un primer problema consiste en que la Ley define como armas de fuego a las "autorizadas para el uso de los miembros de las instituciones de seguridad, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento". Si bien el legislador puede referir la definición a un cuerpo normativo especializado, se debería reconocer en la Ley que las armas de fuego son, siempre, armas letales. Amnistía Internacional ha afirmado que un arma de fuego aquella que por la naturaleza de su munición tiene por objeto privar de la vida.³¹

El mismo artículo de la ley contiene definiciones que están construidas

²⁸ Amnistía Internacional Países Bajos. *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos [...]*.

²⁹ El artículo cuarto, fracción III, numeral 6, dispone que la Ley Nacional contenga "una distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales".

³⁰ Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales [...]*, A/HRC/26/36, párr. 104.

³¹ Amnistía Internacional Países Bajos. *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos [...]*

seleccionando algunos resultados posibles del uso de las armas y no la función para la que fueron diseñadas, que es lo que debería regir las decisiones sobre su despliegue y utilización en operaciones de cumplimiento de la ley. De tal forma, el artículo señala que son:

Armas letales: las que por su diseño y mecanismo ocasionan o pueden ocasionar lesiones graves y la muerte

Armas menos letales: aquellas a través de las cuales se disminuyen las funciones corporales de un individuo, reduciendo al mínimo el riesgo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida

Dichas definiciones parecerían sugerir que hay formas de usar las armas de fuego que no son potencialmente letales, este es un error fáctico no respeta los estándares internacionales de derechos humanos. Como indicó el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, cuando el Principio Básico 9 se refiere a armas de fuego, se debe interpretar que abarca “a todas las armas que están diseñadas para ser letales y que probablemente lo serán”.³²

Al mismo tiempo, es imprecisa la definición de armas menos letales al indicar que con ellas se reduce “al mínimo” el riesgo de causar lesiones que pongan en riesgo la vida, debido a que los efectos de las armas menos letales dependerán de la forma en que se utilicen y en algunas circunstancias pueden provocar la muerte. La confusión introducida por estas definiciones de la Ley se agrava con aquella de lesión grave (en el mismo artículo 3), que equipara los posibles resultados de utilizar armas de fuego con los de usar armas menos letales.

El artículo 15 de la Ley contiene una lista de armamento permitido para funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al parecer, esta lista proviene del mandato dado al Congreso de incluir “la distinción y regulación de las armas” al legislar sobre uso de la fuerza.³³

Si bien los Estados tienen cierta discreción en la configuración normativa para determinar el armamento que proveerán a sus funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, todo armamento debe de seguir los estándares de derecho internacional de los derechos humanos en función de sus particularidades y riesgos.

En este sentido, es sumamente insuficiente dar un listado de armamentos sin precisar, para cada uno de ellos, tanto los criterios sobre su uso como las circunstancias muy especiales y limitadas en que dicho uso sería permisible.

Por ejemplo, el artículo 15 incluye “dispositivos que generan descargas eléctricas”. Algunos de estos tipos de armas, en especial las armas de proyectiles de choque eléctrico, tienen el potencial de causar lesiones graves e incluso la muerte. Por lo tanto, sólo deben ser usados sobre la base de una necesidad

³² Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales [...]*, A/HRC/26/36, párr. 71.

³³ Véase el artículo cuarto transitorio, fracción tercera, numeral 6, de la reforma constitucional de marzo de 2019.

operativa claramente definida y para situaciones que de otra manera requerirían el uso de fuerza letal.³⁴ Estos dispositivos no deberían proporcionarse para labores ordinarias de seguridad. Además, “dispositivos que generan descargas eléctricas” es una descripción que puede incluir porras y cinturones paralizantes que funcionan a través de descargas eléctricas. Estas armas causan un sufrimiento intenso, que en ocasiones puede equivaler a tortura u otros malos tratos, y su uso no sirve para lograr un objetivo legítimo destinado a hacer cumplir la ley que no pueda lograrse de manera efectiva por otros medios más seguros, y por ello deberían ser prohibidos en cumplimiento de los principios internacionales de derechos humanos.³⁵

El artículo 15 también menciona el bastón PR-24, tolete o su equivalente y sustancias irritantes en aerosol. Al respecto, la ley debería aclarar que éstas son armas que las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden utilizar en defensa contra un ataque violento y que no deberían utilizarse simplemente para obtener el cumplimiento de una orden.

El artículo 15 permite el uso de las mangueras de agua a presión.³⁶ Sin embargo, éstas se encuentran entre los dispositivos de efectos indiscriminados y que tienen un gran potencial de causar daños, por lo que deberían usarse, cuidadosamente, sólo en situaciones de violencia generalizada con el fin de dispersar una multitud. Su uso debe estar restringido a circunstancias en que todos los demás medios legítimos disponibles no permitan contener la violencia y debe estar precedido de claras advertencias.³⁷

Adicionalmente, Amnistía Internacional considera preocupante que la ley prevea el uso de explosivos sin introducir una regla clara que los confine a las más extremas circunstancias cuando definitivamente no haya otra opción y pueda además garantizarse con certeza que no se perjudicará a nadie más que a la persona que presenta la amenaza grave.

De lo expuesto, se deriva que la regulación de armas en la Ley Nacional es equívoca y no refleja adecuadamente los estándares internacionales de derechos

³⁴ Amnistía Internacional Países Bajos, *Projectile Electric-Shock Weapons*, Amsterdam, febrero de 2019, p. 14, disponible en: <https://policehumanrightsresources.org/position-paper-projectile-electric-shock-weapons-long-and-short-version>

³⁵ Véase: Amnistía Internacional, *Cinco instrumentos de tortura que deben prohibirse*, (Comunicado de prensa, 26 de junio de 2019), disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/06/5-tools-of-torture-which-need-to-be-banned/>; *Contra la tortura y otros malos tratos: Manual de acción* (POL 30/4036/2016), pp. 202 y ss., disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/pol30/4036/2016/es/> y, Amnistía Internacional y Omega Research Foundation, *Impacto sobre los derechos humanos de las armas menos letales y otros tipos de material para hacer cumplir la ley*, (Índice: ACT 30/1305/2015) pp. 22 y 24, disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/act30/1305/2015/es/>

³⁶ La organización nota que la Ley Nacional no permite el uso de gas lacrimógeno, un arma que estaría sujeta, en todo caso, a las mismas restricciones que los cañones de agua.

³⁷ Amnistía Internacional Países Bajos, *Uso de la fuerza: directrices para la aplicación de los Principios Básicos [...]*; directriz no. 7h y sección 7.4.2 c).

humanos.

V. Obligación de prevenir el uso de la fuerza

Es una regla generalmente aceptada de derecho internacional que “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”.³⁸ Esta formulación del principio de necesidad no implica solamente que debe usarse la fuerza como una última alternativa, sino que, leído conjuntamente con el principio de protección de la vida y el deber general de prevenir violaciones a los derechos humanos,³⁹ prescribe que el Estado tiene una obligación de buscar activamente alternativas para no usar la fuerza. En este sentido, el uso de la fuerza debe considerarse siempre un resultado no deseado y no una forma normal de desempeño policial. Al respecto, el Principio Básico 4 indica:

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 medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado 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”.⁴⁰

Para respetar estos estándares, una ley sobre uso de la fuerza debe establecer con claridad una regla de derecho que indique que cualquier uso de la fuerza, y no sólo el de la fuerza letal, es la última alternativa a la que pueden recurrir sus agentes. Igualmente, debe obligar a las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a llevar a cabo los esfuerzos necesarios para desactivar o disminuir la tensión o el conflicto que enfrenten, con el objetivo de no utilizar la fuerza. Finalmente, la ley debe establecer un proceso de planeación adecuada de las operaciones policiales.

³⁸ Naciones Unidas. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

³⁹ Sobre el deber general de prevención de violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana declaró: “los derechos reconocidos en la Convención Americana no solo conllevan obligaciones de carácter negativo, como por ejemplo abstenerse de violarlos por la actuación de agentes estatales, sino que, además, requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva). Este deber abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de reparar integralmente a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”. Corte IDH. *Caso López Soto y otros Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362. párr. 129.

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. párr. 67.

La planeación de las operaciones es fundamental para evitar daños a las personas, incluyendo la muerte o lesiones graves.⁴¹ Una mala planeación de las operaciones puede conllevar la responsabilidad internacional del Estado en caso de que genere afectaciones a los derechos humanos. Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha estimado que:

Aunque el uso de la fuerza sea necesario y proporcional a las circunstancias inmediatas de un caso, puede, no obstante, ser ilícito si resulta de una falla para planear, organizar y controlar las operaciones en pos de minimizar el daño, respetar y preservar la vida humana y evitar el uso excesivo de la fuerza.⁴²

La Ley Nacional carece de normas claras que cumplan con estos estándares internacionales de derechos humanos. Es preocupante que la Ley no tenga una norma expresa sobre la obligación de las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de evitar el uso de la fuerza. Si bien los artículos 3 y 13 establecen que el uso de la fuerza (y de la fuerza letal, respectivamente) son las últimas alternativas de las que se pueden hacer uso, la Ley no incluye la obligación de tratar de mitigar la situación para evitar el uso de la fuerza. Lo más cercano a ello es la norma del artículo 4, fracción III, que exige minimizar el uso de la fuerza, mas no evitarlo.

El artículo 11 de la Ley establece la “persuasión o disuasión verbal” a través de órdenes. Sin embargo, esta norma no es suficiente para cumplir la obligación del Estado de evitar el uso de la fuerza. Un sistema de disminución de tensión tiene que contemplar más que órdenes; por ejemplo, debería incluir negociación y mediación, tal como indica el Principio Básico 20.⁴³

Una de las formas de evitar el recurrir a la fuerza es la advertencia sobre su uso. En este sentido, el requisito de hacer una advertencia es una expresión más del principio de necesidad, ya que, si la persona que representa el riesgo cesa en su actividad en respuesta a la advertencia, el uso de la fuerza no será ya necesario. El derecho internacional de los derechos humanos prescribe que “con el objetivo de evitar confusión e inseguridad, los funcionarios encargados de hacer cumplir

⁴¹ La Corte IDH ha establecido que “los Estados tienen el deber de planear adecuadamente la actividad de sus agentes para minimizar el uso de la fuerza y las fatalidades que se pudieran presentar”. Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, párr. 88.

⁴² Naciones Unidas. Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nils Melzer. *Uso de la fuerza al margen de la detención y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. 20 de julio de 2017, A/72/178, párr. 12. En un sentido similar, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *McCann y otros Vs. Reino Unido (18984/91)*, Gran Sala del Tribunal, 27 de septiembre de 1995, párr. 211 y 212.

⁴³ CIDH, *Informe No. 51/16*, Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza) México, OEA/Ser.L/V/II.159, Doc. 60, 30 noviembre 2016, párr. 131.

la ley se identifiquen como tales y den una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego”.⁴⁴ Al respecto, el Principio Básico 10 indica:

En las circunstancias previstas en el principio 9, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se identificarán como tales y darán una clara advertencia de su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

Adicionalmente, Amnistía Internacional considera que es conveniente dar advertencias antes de recurrir a cualquier forma de uso de la fuerza, no solamente tratándose de armas de fuego. A través de esta acción, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden asegurarse de que respetan el principio de necesidad y que están actuando de manera en que el uso de la fuerza pueda ser prevenido. Por lo tanto, la advertencia debe considerarse uno de los medios no violentos a los que se ha de recurrir antes de hacer uso de la fuerza.

Lamentablemente, la Ley Nacional no contiene ninguna norma sobre la obligación de emitir una advertencia sobre la intención de usar la fuerza, incluso en aquellas circunstancias en que se pretende utilizar armas de fuego.

Amnistía Internacional nota con preocupación que la Ley Nacional no solamente no contempla normas sobre la necesidad de evitar el uso de la fuerza, sino que en su artículo 36 contiene una preocupante disposición que autoriza el uso de la fuerza letal desde la planificación de un operativo.⁴⁵ Esta norma está claramente en contra de los estándares internacionales de derechos humanos y contraviene el principio de protección de la vida que debe guiar todas las operaciones de cumplimiento de la ley. Los operativos se deben diseñar con el objetivo de evitar el uso de fuerza letal, cuyo uso debe decidirse únicamente tras un análisis de cada caso, en respuesta a las circunstancias en campo y sólo si no hay otra medida posible (incluida la retirada) para evitar la muerte o lesiones graves.

Por lo tanto, la Ley Nacional no contiene normas que satisfagan la obligación del Estado mexicano de evitar el uso de la fuerza. Así, la Ley constituye una violación de los principios de necesidad y de protección de la vida, y del deber de adoptar medidas internas que protejan los derechos humanos, contenido, entre otros, en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 135.

⁴⁵ El artículo 36 dispone: “En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación”.

VI. Obligación de proteger a terceras personas

Teniendo en consideración los principios de proporcionalidad y de protección de la vida, el uso potencialmente letal o intencionalmente letal de armas de fuego será aceptable solamente en relación con la persona que representa una amenaza inminente. Por lo tanto, la protección de terceras personas debe tener la máxima prioridad en las operaciones de cumplimiento de la ley.

Esto supone que ninguna operación podrá planearse o llevarse a cabo de tal manera que implique un alto riesgo para terceras personas, y mucho menos que tenga como resultado cierto su muerte. Al respecto, véase la crítica al artículo 36 de la Ley en el apartado precedente. Es importante notar que el concepto de nivel aceptable de daños incidentales a otras personas (a menudo llamados “daños colaterales” en el derecho internacional humanitario) sólo es aplicable a la conducción de hostilidades en situaciones de conflicto armado,⁴⁶ y no son aplicables en el contexto de operaciones policiales para hacer cumplir la ley.

En la Ley Nacional se hace caso omiso de la obligación de las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de proteger a terceras personas. Esta obligación debería aparecer, al menos, en los principios establecidos en el artículo 4, en las normas sobre uso de las armas de fuego y explosivos (artículo 13), en las normas sobre gestión de manifestaciones (artículo 28) y en la planeación de operativos (artículo 30).

El artículo 23 de la Ley dispone: “Durante una detención, se debe garantizar la seguridad de las personas no involucradas, la de los agentes y la del sujeto de la detención, **en ese orden**”. Este artículo crea una prelación y jerarquización de los derechos de diferentes personas poniendo un deber especial en proteger a terceras personas; sin embargo, el artículo, leído en conjunto con las otras normas relevantes de la Ley,⁴⁷ no indica que se usará la fuerza contra la persona detenida solamente si se presenta en ese momento una amenaza inminente de lesión grave o muerte, ni siquiera indica que la persona detenida debe estar presentando algún nivel de resistencia. Más aun, este tipo de clasificación, que parece dar un valor inferior a la vida y la integridad física de la persona detenida, considera *a priori* que las personas detenidas tendrán una actitud violenta o estarán causando

⁴⁶ Por su propio objeto, el derecho internacional humanitario sólo es aplicable a conflictos armados, incluyendo conflictos armados de carácter no internacional. Incluso en la conducción de hostilidades, los Estados deben seguir respetando los derechos humanos y, en particular, deben proteger la vida. La Corte Interamericana ha concluido que “el derecho internacional humanitario no desplaza la aplicabilidad del artículo 4 de la Convención, sino que nutre la interpretación de la cláusula convencional que prohíbe la privación arbitraria de la vida en razón de que los hechos sucedieron en el marco de un conflicto armado y con ocasión del mismo”. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, párr. 272.

⁴⁷ Como se ha argumentado en este documento, las normas de la Ley Nacional no regulan adecuadamente los principios de necesidad y de proporcionalidad, que deberían regir también las actuaciones de las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuando se despliegan ante una reunión pública.

riesgos de seguridad, lo cual no es permisible bajo el derecho internacional de los derechos humanos que garantiza el derecho a la igualdad ante la ley.

La Corte Interamericana ha confirmado que el principio de igualdad y no discriminación es una norma de *jus cogens*.⁴⁸ También está normado por el derecho convencional (artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). La propia Constitución mexicana contiene una robusta cláusula sobre igualdad y no discriminación en su artículo primero.

Por lo anterior, las normas pertinentes contenidas en la Ley Nacional no satisfacen la obligación del Estado mexicano de proteger a terceras personas. En este sentido, la Ley constituye una violación de los principios de necesidad, de prevención y protección de la vida.

VII. Uso de la fuerza en reuniones públicas

El derecho a la libertad de reunión pacífica está recogido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Constitución mexicana también lo reconoce a través de su artículo noveno. El ejercicio de este derecho está claramente vinculado a la libertad de expresión (artículos 19 del Pacto Internacional y 13 de la Convención Americana, respectivamente) y a la libertad de asociación (artículos 21 del Pacto Internacional y 15 de la Convención Americana, respectivamente).

Los Estados deben ejercer la mayor cautela al regular las reuniones públicas, porque cualquier persona tiene derecho a participar de ellas y la función del Estado es facilitar el disfrute de tal derecho, no obstaculizarlo. Como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado, existe una “necesidad imperativa de que los Estados, al imponer restricciones a esta forma de expresión, lleven a cabo un análisis riguroso de los intereses que se pretende proteger a través de la restricción”.⁴⁹

Para lograr esto, el Estado no puede hacer uso solamente de operaciones de cumplimiento de la ley. Por ello, las labores de policía a este respecto deberían ser solamente una parte de una estrategia integral orientada a permitir el ejercicio pacífico del derecho de reunión. En los casos en que el Estado considere que debe desplegar fuerzas de seguridad en el contexto de reuniones y protestas, debe de dar una especial consideración a una adecuada y pormenorizada planeación de los operativos.

La decisión de recurrir al uso de la fuerza en el contexto de protestas debe respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. En aquellos casos en que

⁴⁸ Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 101.

⁴⁹ CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.LN/II.124, 7 marzo de 2006 párr. 62.

se tenga que hacer uso de la fuerza, ésta sólo puede estar dirigida a las personas que están involucradas en actos de violencia o que representan una amenaza, y no contra otras personas que participan pacíficamente en la reunión o manifestación o que son simplemente transeúntes. En estos casos, las autoridades deben de tomar las medidas necesarias para identificar a las personas específicas que han cometido actos de violencia y continuar facilitando el derecho a la reunión pacífica de quienes así desean hacerlo. Solamente en los casos en que la violencia se haya vuelto generalizada, las funcionarias y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden hacer uso de la fuerza de forma indiscriminada para dispersar una reunión. Al respecto, la Comisión Interamericana ha indicado que “el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas”.⁵⁰

El artículo 27 de la Ley establece que “Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito”. Esto implica, en clara contradicción con las normas internacionales de derechos humanos, que la prohibición del uso de armas protege sólo a las personas que participen en reuniones que las funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley consideren tienen un objeto lícito. La policía no debería tener el poder de decidir si el propósito de una asamblea es legítimo y, por lo tanto, decidir si utiliza o no la fuerza. En cualquier caso, la ilicitud de una reunión no sería suficiente para autorizar el uso de la fuerza sino es por alguna razón de suficiente peso, como proteger la vida o la integridad de las personas, puesto que incluso si una persona incurre en actos de violencia durante una manifestación ello no debe dar pie a violaciones a los derechos humanos.

El artículo 28 dispone: “Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta Ley”. Esta norma no es suficientemente clara, leída con el resto de la ley, para servir como una indicación de que el objetivo del uso de la fuerza en reuniones sea sólo para contener a individuos violentos o para dispersar a las personas participantes si la violencia es generalizada. Estas restricciones al actuar de las funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberían estar claramente establecidas en la ley.

Finalmente, el artículo 31 dispone que para atender manifestaciones que se hayan tornado violentas “se deberá considerar la presencia de agentes capacitados para llevar a cabo negociaciones y procedimientos de disuasión y persuasión [...]”. Esta norma crea una potestad facultativa y no una obligación de buscar disminuir las tensiones y de buscar alternativas que eviten el uso de la fuerza.

⁵⁰ Id. párr. 63.

Por lo anterior, la Ley Nacional resulta insuficiente para cubrir completa y adecuadamente las obligaciones del Estado mexicano en este ámbito.

VIII. Conclusiones

Con base en lo anteriormente expuesto, Amnistía Internacional considera que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza contraviene las obligaciones del Estado mexicano respecto, entre otros, a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, prevención y protección de la vida, y a los derechos a la vida, la integridad física y mental, la igualdad y no discriminación, y las libertades de reunión, asociación y de expresión, todos contenidos en la Constitución mexicana y en tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte.

Erika Guevara Rosas
Directora para las Américas

Lucy Claridge
Directora de Litigio Estratégico