



Recomendación General 12

México, D. F., 26 de enero de 2006

Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley

Señoras y señores Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios:

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala como atribución de este Organismo Nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión Nacional, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos y se evite su violación; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

Esta Comisión Nacional ha observado con suma preocupación que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar. Al respecto, es importante señalar que esta Comisión Nacional no se opone a la detención, sometimiento y aseguramiento de persona alguna cuando su conducta está prevista como delictiva por la legislación penal y las leyes autoricen el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego. Tampoco se opone a que los servidores públicos con facultades para hacer cumplir la ley cumplan con su deber, siempre y cuando tales actos se realicen conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, y en las leyes y los reglamentos aplicables.

De los datos estadísticos con que cuenta esta Comisión Nacional se advierte que, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, se recibieron en total 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2,081 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial, y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación. Cabe resaltar que la cifra sería mayor, ya que frecuentemente, y de conformidad con lo señalado por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., en su Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), así como por la Encuesta Nacional sobre Delitos No Denunciados de la CNDH, sólo el 20 % de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco.

En esta materia, y con motivo de las investigaciones realizadas por esta Comisión Nacional, en casos no graves, se solicitó el inicio de procedimientos administrativos y de averiguaciones previas, que incluyen a policías municipales, elementos de seguridad pública, policías judiciales o ministeriales de las entidades federativas, policías federales preventivos, agentes federales investigadores y personal del Ejército Mexicano y de la Secretaría de Marina.

Asimismo, esta Comisión Nacional, al concluir la integración de los expedientes respectivos, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, emitió 42 Recomendaciones, en las cuales se evidenciaron violaciones al derecho a la vida; el empleo arbitrario de la fuerza pública; el ataque a la propiedad privada; cateos y visitas domiciliarias ilegales; la intimidación, y la violación al derecho a la libertad de reunión y asociación. Esta cifra incluye las Recomendaciones emitidas con motivo de los recursos de impugnación derivados de las inconformidades interpuestas por los quejosos respecto de la no aceptación o el incumplimiento de las Recomendaciones dirigidas a las autoridades de los estados y del Distrito Federal por parte de los organismos públicos de Derechos Humanos. Además, esta Comisión Nacional ha presentado tres informes especiales: Caso Agua Fría, del 30 de agosto de 2002; Caso de la Región Loxicha, del 31 de enero de 2003, y el relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea, en los que se acreditó que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hicieron uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de personas.

Por otra parte, los organismos públicos de Derechos Humanos de 31 estados y del Distrito Federal, durante diversos periodos comprendidos entre 1993 y septiembre de 2005, en rangos que varían de uno hasta 12 años, han recibido 26,563 quejas y emitido 2,124 Recomendaciones sobre el tema materia de la presente Recomendación General.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Es importante mencionar que con motivo del uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, se vulneran los derechos protegidos por las normas que se enuncian a continuación:



Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén los derechos de seguridad jurídica y legalidad, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; el artículo 17, primer párrafo, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma; el artículo 19, último párrafo, que señala que todo maltrato en la aprehensión, toda molestia que se infiera sin motivo legal, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades; el artículo 20, fracción II, que señala que nadie puede ser obligado a declarar en su contra, y que se prohibirá y sancionará por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura; el artículo 21, último párrafo, que se refiere a la seguridad pública y a que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, y el artículo 22, primer párrafo, que prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, y las penas inusitadas y trascendentales.

Asimismo, en aquellos casos en que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego transgreden los derechos previstos en los tratados internacionales, como son los mencionados en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que, en términos generales, señalan que todas las personas tienen derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal. Particularmente, respecto de esta última, se refiere al derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones nocivas en su estructura corporal, sea fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente que cause dolor o sufrimiento graves, con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero. En general la conducta ilícita es de carácter activo e implica cuestiones tales como causar dolor o sufrimiento con objeto de obtener alguna cosa, confesión, información, bienes, para intimidar y coaccionar, o bien, para castigar a alguna persona por actos que cometió o se sospeche haya cometido. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, numerales 1 y 2, indica que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, éste no podrá adoptar disposiciones que suspendan los derechos a la vida ni a la integridad personal.

Además, los artículos 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 5, fracción II; 21; 30, fracción IV, y 54, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 22, fracciones II y VIII, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 12 de la Ley de la Policía Federal Preventiva; 132 y 133 del Reglamento de dicha Ley; 24, fracción IV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 12, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal, así como la mayoría de las leyes locales relativas a estas materias, señalan que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, los agentes del Ministerio Público Federal y los peritos tienen la obligación de respetar los Derechos Humanos y el orden jurídico; que su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho, y que están obligados a velar por la integridad física de las personas que estén bajo su custodia. Particularmente, respecto de la Policía Federal Preventiva, el artículo 135, fracción XVI, del Reglamento de su Ley, señala que en las detenciones que procedan se privilegiará la persuasión, la cooperación o la advertencia, con el fin de mantener la observancia de la ley y restaurar el orden y la paz públicos.

Respecto del uso de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, el Código Penal Federal, en sus artículos 160, segundo párrafo, y 162, último párrafo, señala que los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas, y autoriza a los funcionarios y agentes de la autoridad a portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo. En esta materia, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos señala, en su artículo 24, que los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas, de conformidad con las leyes aplicables, y los artículos 25, 26, 29, 31, 79, 82, 83, 83 bis, 83 ter, 83 quater, 84, 84 bis y 84 ter de dicha Ley prevén que para la portación de armas se requiere de licencia, y señalan los requisitos para obtenerla, los lineamientos a los que se sujetarán las licencias de instituciones policiales, los casos en que pueden cancelarse las mismas, así como las diversas figuras delictivas y las penas aplicables cuando los responsables sean servidores públicos.

De conformidad con los artículos 32, fracción II; 33, y 34, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las autoridades competentes de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, harán del conocimiento del Registro Nacional de Armamento y Equipo, entre otros, las armas y municiones que les hayan sido autorizadas por las dependencias competentes; asimismo, se dispone que cualquier persona que ejerza funciones de seguridad pública sólo podrá portar las armas de cargo que le hayan sido autorizadas individualmente o aquellas que se le hubiesen asignado en lo particular; que éstas deben estar registradas colectivamente para la institución de seguridad pública a la que pertenezcan, y que sólo podrán ser portadas durante el tiempo del ejercicio de sus funciones, o para un horario, misión o comisión determinados, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y de acuerdo con los ordenamientos de cada institución. Particularmente, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone que sus miembros deben ser equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.

De igual manera, existen ordenamientos que reflejan los estándares actuales como son el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979, y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados en por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 7 de septiembre de 1990, los cuales son guías de actuación para los mencionados funcionarios.

El numeral 4 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señala que utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego, y que las podrán utilizar solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. El numeral 20 de dichos Principios enuncia algunos medios que pueden sustituir el empleo de la fuerza y

de las armas de fuego.

Particularmente, con relación al uso de la fuerza, destacan los artículos 2, 3, 5 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que señalan que dichos funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, y que tienen el deber de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y de tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se requiera.

El numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley señala que estos funcionarios no emplearán armas de fuego contra las personas, salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con 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 las medidas menos extremas para lograr dichos objetivos y, en cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida. Por otra parte, el numeral 5 de dichos Principios establece que, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; procurarán notificar lo sucedido, a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas. El numeral 6 de dichos Principios indica que cuando se ocasionen lesiones o muerte, comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores. El numeral 10 dispone que, cuando vayan a emplear armas de fuego, se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a estos funcionarios, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

III. OBSERVACIONES

La presente Recomendación General se emite con motivo del uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, por algunos servidores públicos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, tal como quedará demostrado a continuación, lo cual ha sido acreditado mediante pruebas que constan en los expedientes respectivos, tales como peritajes médicos y de criminalística elaborados por peritos adscritos a diversas instituciones públicas y a esta Comisión Nacional; partes informativas de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; declaraciones de testigos y de servidores públicos; actas circunstanciadas de diligencias practicadas por Visitadores de los organismos públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas y de esta Comisión Nacional, así como fotografías, notas periodísticas y videos, entre otros.

Expuesto lo anterior, y con base en el análisis de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos llegó a las siguientes consideraciones:

A. En principio, los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley son garantes de la seguridad pública, la cual tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. El Estado delega estas responsabilidades en las instituciones públicas y en los referidos funcionarios, de conformidad con los artículos 21, quinto y sexto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. De tal forma que dichos servidores públicos tienen facultades para detener, registrar y asegurar, así como para usar la fuerza y las armas de fuego conforme a diversos principios comunes y esenciales.

En todo Estado democrático y de Derecho debe encontrarse un equilibrio entre el interés del individuo en libertad frente a la interferencia gubernamental, y el interés público colectivo en la prevención del delito y la aprehensión de quien lo cometió. Hoy por hoy, la obligación de salvaguardar el orden, la paz pública y los Derechos Humanos se traduce en la imposición de determinadas formas de actuar por parte de la autoridad previstas en normas nacionales e internacionales, así como en el fortalecimiento de las políticas públicas y de medidas eficaces para la prevención del delito.

Es importante aclarar que sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley existen principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad. La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

Respecto del uso de la fuerza, en la medida de lo posible, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurrirán a medios no violentos antes de utilizarla. Actuarán como respuesta a una conducta desarrollada por la persona a la que deben detener, someter y asegurar. En los casos conocidos por esta Comisión Nacional se observa que algunos de estos funcionarios la utilizan de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados

no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

Cabe señalar que no se respeta la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro. Únicamente se puede emplear la misma contra personas bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas, con pleno respeto a los Derechos Humanos.

Los servidores públicos o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen como deberes legales, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conducirse siempre con apego al orden jurídico y el respeto a los Derechos Humanos; prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos; cumplir sus funciones sin discriminar a persona alguna; abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes; tratar con respeto a todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente el ejercicio de los derechos que pacíficamente realice la población; desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente y oponerse a cualquier acto de corrupción; abstenerse de realizar detenciones arbitrarias; velar por la vida e integridad física de las personas detenidas; participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales y proporcionales el apoyo que proceda; obedecer las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos, y preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan.

La inobservancia de los anteriores deberes legales son actos que no se ajustan a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, congruencia, oportunidad y proporcionalidad previstos en diversas normas nacionales, en los artículos 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y 4 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en su *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, del 6 de abril de 2001, que el Estado puede facultar a sus agentes para que utilicen la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de sus legítimos deberes. En su opinión, el uso de la fuerza debe ser considerado excepcional, puede aplicarse en la prevención del delito y para efectuar un arresto legal y solamente cuando es proporcional al legítimo objetivo que se pretende lograr. Es el último recurso al que deben recurrir las autoridades y sólo para impedir un hecho de mayor gravedad y deben tomarse en cuenta las características personales de los involucrados, por ejemplo, si son menores de edad, lo anterior se indica en el *Informe Número 57/02. Sobre el caso de la Finca La Exacta en Guatemala*. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su *Sentencia del 19 de enero de 1995, caso Neira Alegría y otros*, ha precisado que la fuerza utilizada no debe ser excesiva.

B. Con relación al uso de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, en los casos conocidos por esta Comisión Nacional se observa que las han utilizado en contra de personas desarmadas, con el fin de llevar a cabo órdenes de localización y presentación ante la autoridad ministerial, detenciones de personas a bordo de medios de transporte, o en contra de personas que cometen faltas administrativas, o que, incluso, dichos servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se ha advertido que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

En los casos descritos se incurre en conductas antijurídicas y socialmente reprobables, como son las violaciones a los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, reconocidos en los artículos 6.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 4, 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se incumple lo previsto en el numeral 9 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, que indica, como ya se señaló, los supuestos en los cuales se emplearán las armas de fuego. Además, el numeral 10 establece que antes de usar las armas se identificarán y darán una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se ponga indebidamente en peligro a los funcionarios, se origine un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resulte evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

De acuerdo con el numeral 5, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones; respetarán y protegerán la vida humana; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas, y procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos de las personas heridas.

Además, dichos Principios, en su numeral 11, consideran que una adecuada reglamentación en esta materia debe especificar lo siguiente:

- a) Las circunstancias para portar armas de fuego y prescribir los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
- b) Disminuir el uso de las armas, con el objeto de limitar al máximo los daños innecesarios;
- c) Fomentar el uso de armas menos lesivas;
- d) Existencia de un adecuado control, almacenamiento y distribución de las armas (registros de cada una de las armas, así

como de su propietario);

e) Señalamiento de los avisos de advertencia, previos al uso de las armas, y

f) Obligación de realizar un informe cuando se haga uso de las armas.

Esta Comisión Nacional también ha observado que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hacen uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en reuniones y manifestaciones, así como en operativos.

En cuanto a las reuniones y manifestaciones, la Comisión Nacional se ha percatado de que algunos funcionarios no adoptan previamente las medidas adecuadas para este tipo de situaciones; cometen actos violentos con el pretexto de cumplir órdenes de aprehensión en contra de personas que ejercen su derecho de reunión; dispersan a empujones y jalones a personas de avanzada edad y con problemas de salud, y sueltan perros entrenados que muerden a los manifestantes y hasta llegan a disparar en su contra.

De conformidad con la legislación vigente, todas las personas tienen derecho a participar en reuniones y manifestaciones lícitas. Este derecho consiste en la posibilidad de reunirse o congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el uso de armas de fuego no guarda proporción alguna con el objetivo de dispersar una manifestación pacífica de ciudadanos, aun cuando estuvieran realizando una protesta.

Este derecho sólo puede restringirse cuando se atente contra la moral, los derechos y la reputación de otras personas, se provoque algún delito, se perturbe el orden público, se injurie a la autoridad y se haga uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee, entre otras, lo cual la convierte en una reunión o manifestación ilícita. Así lo disponen los artículos 6 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 19.3, 21 y 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En estos casos debe actuarse de conformidad con lo dispuesto en los numerales 13 y 14 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que expresan que a la dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario; que se abstendrán de usar armas de fuego, salvo en los casos de legítima defensa de su propia vida o de la vida de otra persona, tal y como lo dispone el numeral 9 de este instrumento internacional.

Con relación a los operativos de seguridad pública realizados por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, esta Comisión Nacional ha observado que algunos golpean brutalmente a los detenidos, ocasionándoles lesiones y hasta la muerte; se introducen a establecimientos comerciales sin órdenes escritas de autoridades competentes; cometen detenciones ilegales; maltratos físicos; confiscación ilegal de bienes; allanamientos de domicilios, de los cuales sacan a niños, mujeres y hombres mediante violencia, algunos ajenos a los hechos, e incluso se llega al extremo de incendiar las propiedades y hasta de efectuar ejecuciones sumarias. En estos supuestos, la Comisión Nacional ha observado que los agraviados no oponen resistencia para su sometimiento, tampoco intentan evitar su detención, mediante actos de agresión directa en contra de los servidores públicos, o que tales agresiones pongan en peligro su integridad física, por lo que estos actos se consideran ilegítimos.

Los operativos deben ser planeados antes de llevarse a cabo y tomar las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas ajenas a los hechos, así lo refiere el numeral 5 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

En los casos conocidos por esta Comisión Nacional, además se aprecia que, ante las lesiones o muerte de personas, en los peritajes respectivos no se hacen constar las lesiones y su temporalidad o se dan datos falsos, y los relativos a balística no toman en cuenta el inventario de los cartuchos que cada policía portaba antes y después de los hechos; no se determina cuántos policías utilizan sus armas de fuego y cuántos disparos se realizan, no se buscan los casquillos de las armas disparadas y no se practica prueba alguna a éstos para tal fin. Al presentarse estos supuestos, algunos agentes del Ministerio Público no inician averiguaciones previas por el uso ilegítimo de la fuerza o la integran de manera irregular, lo cual genera impunidad y la falta de reparación de los daños causados a las personas.

C. Por otra parte, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen el derecho a la protección de su vida e integridad física; al respeto a su dignidad como personas, por parte de sus superiores y de la ciudadanía, y a salarios dignos y prestaciones de seguridad social, si es posible que se les otorgue seguros de vida y de gastos médicos mayores. Con el objetivo de reducir al máximo las tensiones propias de las situaciones de crisis por las que atraviesen, para aliviar su estrés, el Estado debe proporcionarles atención médica y psicológica. Asimismo, las instituciones públicas deben proporcionarles, sin costo alguno, el equipo necesario para el cumplimiento de sus funciones, revisar y mejorar sus condiciones de trabajo, buscando un equilibrio en la sociedad y que ésta les brinde su reconocimiento. El interés que el Estado y los gobiernos tienen por estos funcionarios demuestra el interés que tienen por los gobernados.

El numeral 2 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley señala la obligación de los gobiernos y de sus instituciones públicas encargadas de hacer cumplir la ley de proporcionar a estos funcionarios distintos tipos de armas y municiones para que puedan hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, y se les capacite y adiestre en su manejo. También deben darles equipo de protección que no esté caducado, tales como máscaras antigás, escudos, cascos, chalecos y medios de transporte a prueba de balas, a fin de disminuir la necesidad de usar armas de cualquier tipo. Estos funcionarios deben utilizar, de entre los varios medios idóneos y posibles, aquellos que menos perjudiquen a las personas.

De igual manera, el numeral 20 dispone que a los funcionarios que aplican la ley se les debe capacitar en medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, tales como la solución pacífica de los conflictos, técnicas de persuasión, negociación y



mediación, medios técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, y comportamiento de multitudes. Además, se les debe capacitar en autodefensa, primeros auxilios, manejo de estrés, incluida la capacitación física y psicológica, basada en principios éticos y de respeto a los Derechos Humanos. La misma debe ser continua y completa, y durante la cual se analicen casos prácticos y se apliquen evaluaciones periódicas de acuerdo con estándares de eficiencia, y que sólo se les autorice a portar armas de fuego al finalizar su debida formación y actualización especializadas, y después de acreditar las evaluaciones correspondientes. Para lo cual, se deben establecer o fortalecer los procedimientos relativos al servicio civil de carrera. Cabe resaltar que la Procuraduría General de la República elaboró guías técnicas en esta materia, lo cual representa un avance sobre el empleo de la fuerza, sin embargo, no precisan los casos en los cuales se puede hacer uso legítimo de las armas de fuego, ya que únicamente las describen y señalan las medidas de seguridad para el personal usuario.

Por lo anterior, es importante señalar que son necesarias más reformas legales que incorporen los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la legislación de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios; fortalecer la implementación de mecanismos de selección de funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como de su permanente capacitación, adiestramiento y evaluación periódicos.

Esta Comisión Nacional considera conveniente que se establezca la obligación jurídica de los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley consistente en que, cuando detengan a una persona en flagrancia o mediante el cumplimiento de un mandamiento escrito, se le informe a ésta la falta administrativa o el delito por el cual se le detiene, así como sus derechos, entre éstos, el derecho a nombrar un defensor o, en el caso de que no cuenten con alguno, la obligación de la autoridad competente de designarle uno de oficio.

En un Estado democrático y de Derecho los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley tienen dos claros paradigmas, a saber: respetar los Derechos Humanos y no rebasar las atribuciones que las leyes les confieren. Vivimos en un régimen de facultades expresas, es decir, sólo están facultados para hacer lo que la ley les autoriza expresamente. Cuando no actúan con respeto a dicho régimen, entonces lo hacen arbitrariamente, con exceso o abuso. En este sentido, el Estado y las instituciones públicas encargadas de hacer cumplir la ley deben asumir la debida responsabilidad cuando el personal a su cargo recurra al uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, y no adopten las medidas correspondientes para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

Las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos del país determinan sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; también determinan las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas; en la reparación de los daños causados e, incluso, en una responsabilidad de carácter penal. En cuanto a ésta, el Código Penal Federal, en su Título Décimo denominado "Delitos cometidos por servidores públicos", prevé como delitos el ejercicio indebido de servicio público, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, entre otros.

Al respecto, el numeral 11 de los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley indica que la legislación nacional debe establecer sistemas de presentación de informes que deben rendir estos funcionarios cuando recurran al empleo de la fuerza y de las armas de fuego. En este sentido, Amnistía Internacional propone que la legislación garantice la existencia de diversos mecanismos efectivos de rendición de cuentas que permitan a los responsables de la policía modificar las prácticas ilegítimas a fin de mejorar la eficacia de la actuación policial, a la vez que se sometan sus acciones al escrutinio público y a procedimientos disciplinarios o penales imparciales y efectivos, si ello procede.

De acuerdo con los numerales 24, 25 y 26 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley no debe imponerse sanción o medida disciplinaria alguna a los funcionarios que se nieguen a ejecutar una orden ilícita sobre uso de la fuerza o de las armas de fuego. Tampoco podrán alegar obediencia de órdenes superiores si tenían conocimiento de que éstas eran ilegales y tenían una oportunidad razonable de negarse a cumplirlas. En estos casos, serán responsables los superiores jerárquicos que dieron las órdenes, así como los funcionarios que las ejecutaron.

Las intervenciones de los funcionarios en el ejercicio de su cargo implican un problema de naturaleza penal, en el cual se debe determinar hasta qué punto sus errores dejan intacta la conformidad a derecho de su intervención y privan del derecho a la legítima defensa del afectado.

Todo abuso en el empleo de la fuerza y de las armas, así como la anuencia y tolerancia de las conductas descritas en los Principios Básicos y en el Código de Conducta por los Superiores Jerárquicos deben ser sancionados por la legislación penal, excepto en los casos previstos como excluyentes del delito.

Para que una orden de un superior jerárquico sea excluyente de responsabilidad penal, conforme al artículo 15, fracción VI, del Código Penal Federal, debe reunir los siguientes elementos:

- a) Relación jerárquica. Esta relación sólo puede darse en el ámbito público y del derecho militar, que se basan en la idea de subordinación y del sometimiento del inferior al superior.
- b) Competencia abstracta del que da la orden para dictarla dentro de sus facultades.
- c) Competencia del subordinado para ejecutar el acto ordenado por el superior.



d) Que la orden sea expresa y aparezca revestida de formalidades.

e) Que sea antijurídica.

El funcionario subordinado tiene el deber de examinar la legalidad de la orden recibida, especialmente si ésta es contraria a un precepto constitucional o lesiona la dignidad humana. En consecuencia, como se señaló antes, no debe ser sancionado si se niega a ejecutar una orden de emplear la fuerza o armas de fuego de manera ilegítima o si denuncia ese empleo por otros funcionarios; siempre y cuando, con la ejecución de dicho acto se cause un perjuicio mayor que los beneficios que pudieran obtenerse por la realización de las órdenes. No podrá alegar obediencia de órdenes superiores si tuvo una oportunidad razonable de negarse a cumplirla y también será responsable el superior jerárquico que dio la orden ilícita.

Para que exista ejercicio de un deber como causa de justificación se requiere que exista colisión con otro deber. Para que exista ejercicio de un derecho es necesaria la existencia real de un derecho a actuar del modo en que se actúa, el reconocimiento jurídico de la conducta que ha de constituir una facultad del titular del derecho subjetivo o interés legítimo. En ningún caso, excepto en los supuestos de defensa legítima, se debe admitir como corrección la violencia.

D. En cuanto a la reparación de daños causados por estos funcionarios, se debe encontrar una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa a favor de los gobernados, para prevenir y remediar los abusos en el ejercicio de sus facultades, o en la exlimitación en éstas, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública.

El artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la obligación del Estado de indemnizar a los particulares que haya afectado de manera irregular, conforme a los procedimientos que establezcan las leyes, lo que implica que existen diversas formas en las que un gobernado puede reclamar una indemnización; asimismo, los artículos 1913, 1915, 1916 y 1917 del Código Civil Federal sustentan la acción legal que cualquier persona puede ejercer en contra de quien le haya ocasionado un daño material o perjuicio.

Las leyes de algunas entidades federativas de nuestro país establecen diversas modalidades para hacer efectivas la reparación del daño e indemnización por los perjuicios ocasionados a las personas o a sus dependientes económicos, tales como el pago de gastos por asesoría legal, médicos, funerarios, de rehabilitación, psiquiátricos, hospitalarios, entre otros, y la indemnización por los perjuicios causados. Sin embargo, existen todavía entidades federativas que no prevén formas para la reparación del daño y el pago de una indemnización por los perjuicios ocasionados.

De manera complementaria, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la ONU establece, en su apartado B, numeral 19, que los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen el resarcimiento, la indemnización, la asistencia y los apoyos materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios a las personas afectadas por dichos abusos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido en la *Sentencia del 1 de marzo de 2005, relativa al caso de las hermanas Serrano Cruz versus El Salvador*, que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible, cabe determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados. Se deben añadir las medidas de carácter positivo que el Estado debe adoptar para asegurar que no se repitan casos similares. De conformidad con los elementos probatorios, se analizan las pretensiones de las víctimas y sus familiares respecto de las reparaciones, con objeto de "determinar, en primer lugar, quiénes son los beneficiarios de las reparaciones, para luego disponer las medidas de reparación tendientes a reparar los daños materiales e inmateriales, así como lo relativo a otras formas de reparación..."

Dicha Corte, en la *Sentencia del 28 de noviembre de 2005, relativa al caso Blanco Romero y otros versus Venezuela*, reitera lo anterior y agrega que la obligación de reparar no puede ser modificada o incumplida por el Estado invocando su derecho interno, principio constantemente recogido en la jurisprudencia de la Corte. Las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores, y deben guardar relación con las violaciones acreditadas. Para fines de la reparación integral a las víctimas, procede el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, así como la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan como efecto, entre otros, el reconocimiento de la dignidad de la víctima y evitar la repetición de las violaciones de los Derechos Humanos. De igual manera, el Estado debe emprender con seriedad todas las acciones necesarias para identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones cometidas. "Asimismo, los familiares de víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos tienen el derecho de conocer la verdad. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer".

A manera de conclusión, hemos de mencionar la importancia de que los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley respeten los preceptos legales en el desempeño de sus funciones, ya que de ello depende que la ciudadanía recobre la confianza en las instituciones, conduciendo de esta manera a un ambiente de estabilidad y a una protección efectiva de los derechos de las personas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señoras y señores Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de seguridad

pública de las entidades federativas y de los municipios las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES

Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios:

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

SEGUNDA . Giren las instrucciones necesarias para que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza del cuerpo policiaco y de las funciones que realicen, y ello les permita hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fuego, además se les capacite y adiestre en su manejo y únicamente se les autorice a portar dichas armas después de acreditar las evaluaciones correspondientes.

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

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

A los Gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de la seguridad pública de los municipios:

PRIMERA . Tomen las medidas necesarias para que se incorporen en las leyes y los reglamentos respectivos, el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley , adoptados por la Organización de las Naciones Unidas, así como para incluir las circunstancias en que pueden emplearse la fuerza y las armas de fuego.

SEGUNDA. Tomen las medidas necesarias para que se establezcan o fortalezcan los procedimientos adecuados relativos al servicio civil de carrera para la contratación, selección, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

TERCERA. Con pleno respeto a la autonomía de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de su competencia, se sirvan enviar a través de sus respectivos Consejos Estatales de Seguridad Pública, una copia de la presente Recomendación General a los Presidentes municipales y a los titulares de los órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divide el Distrito Federal.

La presente Recomendación es de carácter general, de acuerdo con lo señalado por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, y fue aprobada por el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional, en su sesión ordinaria número 209, del 20 de enero de 2006; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, subsanen las irregularidades de que se trate.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias, in embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

EL PRESIDENTE

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ