



El uso legítimo de la fuerza en el Estado de derecho

JUAN FAROPPA FONTANA

[Presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y profesor adjunto de derechos humanos en la Universidad de la República de Uruguay]

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** Uso de la fuerza y sus límites en las resoluciones de la INDDHH. **III.** La evaluación del uso de la fuerza letal, no letal o menos letal por parte de las fuerzas de seguridad. **IV.** Conclusiones. **v.** Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que aparece reiteradamente cuando se analiza la situación de los derechos humanos en América Latina son las condiciones jurídicas y materiales en las que el Estado hace uso de la fuerza legítima. Específicamente, el asunto se vincula con las intervenciones de las fuerzas de seguridad (en especial los cuerpos policiales y, en algunos Estados, las acciones militares en temas de seguridad interna), el marco jurídico que las rige y los procedimientos específicos de actuación.

Sobre ese eje giran también los debates sobre el papel de la policía ante el incremento de la violencia y el delito común u organizado en la región, los límites legítimos al ejercicio del derecho de reunión, el derecho al uso del espacio público y la llamada criminalización de la protesta, entre otros.

En este artículo repasaré brevemente la posición frecuente sobre esta temática sostenida por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) desde el inicio de sus funciones hace ya casi una década, el 22 de junio de 2012. Las denuncias recibidas y las recomendaciones emitidas sobre excesos en el uso de la fuerza legítima por la Policía Nacional de Uruguay ocupan los primeros lugares en el largo millar de resoluciones de la INDDHH durante este periodo.

Así, entonces, a continuación compartiré algunos conceptos centrales de nuestra institución sobre el tema que nos ocupa.

II. USO DE LA FUERZA Y SUS LÍMITES EN LAS RESOLUCIONES DE LA INDDHH

La INDDHH se ha ocupado de emitir opinión en casos tanto de uso de la fuerza letal como de la llamada fuerza no letal o “menos letal” por parte de funcionarios policiales. El sustento de la posición institucional ha sido en todos los casos las disposiciones del bloque de constitucionalidad vigente en la República, la legislación ordinaria (especialmente la Ley de Procedimientos Policiales 18.315), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en especial “Derechos humanos y seguridad ciudadana” de diciembre de 2009) y las posiciones asumidas por la doctrina especializada.

En esa dirección, según la INDDHH, la policía

como institución sustancial para el funcionamiento del Estado democrático de derecho se encuentra sujeta a estándares estrictos determinados por el bloque de constitucionalidad vigente en la República y por otras normas de inferior jerarquía que regulan la materia. Este marco jurídico refleja, además, los estándares internacionales sobre este aspecto fundamental para la garantía del derecho a la vida y a la integridad de todas las personas.¹

La INDDHH recuerda, en sus diferentes pronunciamientos, que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) señalan que para que el uso de la fuerza por parte del Estado se encuentre justificado se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

- a) Respecto del *principio de legalidad*, en Uruguay las condiciones para el uso de la fuerza se consagraron originalmente en la Ley de Procedimiento Policial 18.315 (artículos 17 y ss.). Más allá de algunos ajustes incorporados posteriormente, la esencia de la norma mencionada sigue siendo la misma: “El uso de la fuerza, incluyendo los distintos tipos de armas, debe ser moderado, racional, progresivo y proporcional, considerando el riesgo a enfrentar y el objetivo legítimo que se persiga” (artículo 18); “La policía, en el desempeño de sus funciones, utilizará medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o armas de fuego, los que se utilizarán solamente cuando los primeros resulten ineficaces” (artículo 19); “La policía hará uso de la fuerza legítima para cumplir con sus cometidos cuando [...] b) Se ejerza contra el personal policial o

¹ Véase, entre otras, la resolución 930/2021 del 27 de abril de 2021.



terceras personas violencia por la vía de los hechos, o cuando el personal advierta la inminencia de un daño, por agresión con arma propia o impropia, o sin ella, a fin de salvaguardar la vida o la integridad física propia o de terceros” (artículo 20); “El personal policial se identificará como tal y dará una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza con el tiempo suficiente para que los involucrados depongan su actitud, salvo que exista inminente peligro para su vida o integridad física o de terceras personas” (artículo 21).

En ese marco, sobre el uso de armas de fuego (herramienta directamente relacionada con la fuerza letal), la INDDHH ha señalado permanentemente que, de acuerdo con la ley vigente, “no deberán emplearse las mismas excepto cuando una persona ofrezca resistencia al accionar policial con arma propia o impropia con capacidad letal o de apariencia letal, o ponga en peligro la integridad física o la vida del personal policial actuante o de terceros, y no se la pueda reducir o detener utilizando medios no letales. A los efectos de esta norma, se entiende por empleo de las armas de fuego la acción de efectuar disparos. Queda excluido de este concepto el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo” (artículo 22); “Cuando el empleo de armas de fuego sea indispensable, conforme con lo dispuesto por el artículo anterior, el personal policial, bajo su responsabilidad: a) actuará con moderación y en proporción a la gravedad de la agresión o la conducta ilícita que se trate de reprimir, b) reducirá al mínimo los daños y lesiones que pudiera causar al agresor, siempre y cuando ello no ponga en riesgo su vida o integridad física o las de terceras personas, c) procurará que a la brevedad posible se preste asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas, d) procurará que los familiares de las personas heridas o afectadas tomen conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible” (artículo 23).

- b) Sobre el *principio de absoluta necesidad*, la INDDHH es congruente en todas sus recomendaciones sobre el tema respecto de que los funcionarios del Estado deben tener presente que resulta “preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger [...] no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura” (CorteIDH, 2014, párr. 11/1.2).

Así, la INDDHH se remite al principio 4 de los “Principios sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego”, el cual establece que “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” [ONU, 1990].

- c) En relación con el *principio de proporcionalidad*, la Defensoría del Pueblo uruguaya enfatiza que éste se refiere a la moderación en el actuar de la policía para que los agentes del orden procuren minimizar los daños y las lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas. La intensidad y la peligrosidad de la amenaza; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el policía para abordar una situación específica, son determinantes en el momento de evaluar la proporcionalidad de la intervención. [CorteIDH, 2014, párr. 136].

Como se ha señalado, la INDDHH se ha ocupado de analizar también el uso del llamado armamento “no letal o menos letal” en el marco de los principios generales sobre uso legítimo de la fuerza. Como es sabido, este tipo de armamento refiere a aquellos instrumentos diseñados para minimizar el riesgo de muerte o lesión cuando son correctamente utilizados. No obstante, su uso indebido puede generar lesiones graves o la muerte de personas. Estas situaciones se verificaron en casos concretos en Uruguay y fueron objeto de procedimientos de denuncias ante la INDDHH que culminaron en recomendaciones de ésta a las autoridades competentes (Revetria, Lagos y Rodríguez Almada, 2020).

En todas sus actuaciones sobre este tema, la INDDHH se remite, en su examen de este tipo de situaciones, a las instrucciones de la Organización de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad que operan bajo su bandera en las Misiones de Paz (ONU, 2015). Así, estas instrucciones señalan que el disparo a corta distancia puede causar daños irreversibles en las víctimas, por lo que recomiendan su utilización en un rango de 15 a 30 metros, y no inferior a siete o 10 metros, dependiendo del tipo de arma con la que se dispara la munición. Asimismo, se debe tener en cuenta el entorno, para evitar daños colaterales.

En el caso concreto de la muerte de una persona privada de la libertad ocurrida en uno de los mayores centros carcelarios del país, la INDDHH acudió a un informe del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario uruguayo, de octubre de 2018, el cual sostiene lo siguiente:

Las autoridades nos señalaron que efectivamente las pautas que se dan son muy claras en cuanto a que las escopetas con munición no letal deben ser usadas a más de 10 metros de distancia para no provocar lesiones y que la instrucción que se da a los funcionarios y las pautas de las áreas operativas al respecto son totalmente claras y constantes. También dijeron que no hay un protocolo o guía básica para su uso, asumiendo que es elemental que los mismos no pueden ser usados a menos de la distancia indicada (Comisionado Parlamentario, 2018).



III. LA EVALUACIÓN DEL USO DE LA FUERZA LETAL, NO LETAL O MENOS LETAL POR PARTE DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

En este punto, la INDDHH acude para sostener sus recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas, al análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), realizado por Terán Andrade, quien subraya que el máximo tribunal regional utiliza la llamada “teoría tripartita” para evaluar la adecuación de la actuación de los funcionarios públicos a las normas y los estándares sobre uso legítimo de la fuerza (sea esta letal, no letal o “menos letal”). En este sentido, expresa que

una de las cuestiones más complejas para el análisis en el contexto de los derechos humanos es el estudio de la aplicación de la fuerza ya 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.

Por eso, el estudio no puede simplificarse a la acción específica que realiza un agente en un momento puntual, sino que conlleva una complejidad que la Corte IDH ha examinado en tres momentos. Lo anterior, para el presente trabajo, lo hemos identificado como “teoría tripartita” para el del uso de la fuerza.

Los procesos considerados en esta teoría son los siguientes: *a)* las acciones preventivas, *b)* las acciones concomitantes a los hechos y *c)* las acciones posteriores a los hechos. La “teoría tripartita”, en una primera parte, ayudará a proponer un marco de análisis; pero en las conclusiones se podrá determinar cuál es el modelo más adecuado para identificar las responsabilidades individuales cuando se aplica la fuerza (Terán Andrade, 2019)²

Para llevar estos conceptos a la realidad, es oportuno hacer mención de un caso concreto ocurrido en un barrio popular de Montevideo para ilustrar la práctica de la INDDHH en la aplicación del modelo de la “teoría tripartita”. Específicamente, la institución se refiere, en primer lugar, a las eventuales *acciones preventivas* que debió adoptar la fuerza pública en este procedimiento. De la información recogida por la INDDHH surgieron elementos que permiten afirmar que el personal policial ingresó a la zona en persecución de una persona que pretendía escabullirse entre las casas del barrio. En esta acción, la policía utilizó la fuerza

² Para ampliar información véase Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros..., y Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros...

letal, disparando sus armas de fuego indiscriminadamente. Algunos proyectiles impactaron en casas del barrio. Ante la protesta de los vecinos por esta situación, la respuesta policial no estuvo dirigida a la prevención de un incremento del nivel de discusión y posterior enfrentamiento entre funcionarios y vecinos. No se aplicó, entonces, un criterio profesional para evitar un mal mayor ante una situación como la que se originó en ese conflicto con vecinos del barrio en cuestión. Por el contrario, el personal policial utilizó directamente los medios de fuerza no letal y letal (exhibición de armas de fuego cortas y disparos de escopetas cargadas con proyectiles de goma o plástico), sin tener en cuenta el marco de actuación correspondiente según el principio de gradualidad en el uso de la fuerza legítima.

Luego, la INDDHH analiza las *acciones concomitantes a los hechos*, para concluir que la policía no actuó conforme a los principios de *proporcionalidad y adecuación* en el uso de los medios de fuerza, ya que el personal actuante acudió directamente al uso de escopetas con proyectiles, en principio “no letales”. Comprobado este extremo, la INDDHH reiteró que el uso de este tipo de armamento debe ser realizado profesionalmente, siguiendo estrictos criterios en cuanto a distancia y ángulo de tiro, lo que no sucedió en este caso. Debe destacarse que este mal uso de armamento “no letal” puede generar en las personas, objeto de los disparos, lesiones gravísimas, cuando no, incluso, la muerte en determinadas circunstancias.

En este caso, en su posicionamiento permanente sobre el tema, la INDDHH hace referencia a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto de que

el término “menos letal” designa a una gran variedad de armas, desde el bastón tradicional de la policía hasta el gas pimienta, gas lacrimógeno, armas de electrochoque como tasers, balas de goma y plástico, cañones de agua y armas acústicas. Los Principios Básicos de 1990 se refieren específicamente a las “armas incapacitantes no letales” en dos de sus 26 principios. Hoy en día, raramente se utiliza este término porque se acepta que tales armas son letales en la práctica: pueden y, en efecto, llegan a matar. Por lo tanto, en 2018, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNHRC) alentó el establecimiento de protocolos “para la capacitación y uso de armas no letales, teniendo en cuenta que *incluso las armas menos letales pueden poner en peligro una vida* [Human Rights Council, 2018, párr. 15].

Finalmente, en cuanto a *las acciones posteriores a los hechos*, la instrucción realizada en este caso generó elementos de convicción suficientes para que la INDDHH afirmara que, luego de la situación que generó personas heridas por disparos efectuados por la policía, el personal a cargo del procedimiento se retiró del lugar sin prestar auxilio a las víctimas, en clara vulneración de los principios y



los estándares generales en la materia, recogidos en el artículo 23, literal c, de la Ley 18.315, de procedimiento policial. Complementariamente, el personal de las comisarías o seccionales policiales con competencia territorial en la zona se negó a recibir la denuncia de estos hechos que intentaron presentar vecinos, violando de esa manera lo ordenado por el artículo 96 de la citada Ley 18.315 (atención a las personas denunciantes).

IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto se concluye que es absolutamente falsa la afirmación de muchos líderes políticos y formadores de opinión respecto de que no es compatible una actuación policial eficaz y eficiente con la exigencia del cumplimiento de las máximas garantías en materia de derechos humanos. Por el contrario, las fuerzas de seguridad bien seleccionadas, capacitadas permanentemente, con equipamiento adecuado y con normas y principios de actuación profesionales, son un requisito excluyente para la vigencia efectiva del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. El Estado democrático tiene el monopolio del uso de la fuerza. Esto implica que esa fuerza debe utilizarse de acuerdo con las normas y los principios ya analizados. El Estado de derecho es un juego de pesos y contrapesos entre potestades y controles. La fuerza, cuando no es considerada en esas reglas de juego, deja de ser fuerza y se convierte en violencia ejercida por el propio Estado. Y allí comienza a deteriorarse rápidamente cualquiera garantía para la vida en un régimen verdaderamente democrático, con las consecuencias que, lamentablemente, bien conoce la historia de los países de nuestra región.

V. FUENTES CONSULTADAS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos (2015), Informe anual 2015, cap. IV: "Uso de la fuerza". OEA/Ser.L/V/II Doc.48/15 v.2. Washington, D. C.

Comisionado Parlamentario (2018), "Informe especial sobre el incidente de violencia y una muerte ocurrido el 9 de octubre de 2018 en la Unidad 3 Penal de Libertad". Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de agosto. Serie C núm. 281.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Caso Cruz Sánchez y Otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C núm. 92.
- (2014). Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C núm. 251.
- Human Rights Council (2018). Resolution 38/11 on the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. A/HRC/38/L.16.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (27 de abril de 2021), Resolución núm. 930/021 con recomendaciones al Ministerio del Interior, INDDHH 2021-I-38-0000109, Montevideo.
- Organización de las Naciones Unidas (1990). “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *UN Peacekeeping pdt Standards for Formed Police Units*. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/en>
- Revetria M., Lagos F., y Rodríguez Almada, H. (2020). “Muerte bajo custodia causada por armas ‘no letales’ en Uruguay. Primera comunicación nacional de dos casos”, *Revista Médica del Uruguay*, núm. 36, Uruguay, pp. 459-463.
- Terán Andrade, E. (2019). “El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la CorteIDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 69, pp. 197 y ss.