Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

David Cienfuegos Salgado

Seguridad pública y uso de la fuerza

Proteger y servir a la comunidad
Lema de la Policía Federal

Antecedentes

En su informe 2015, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)[1] señaló que durante el periodo reportado, en los Estados de la región, cientos de personas perdieron la vida, fueron afectadas en su integridad física o limitados en el ejercicio de sus derechos en diversos contextos a causa del empleo arbitrario y excesivo de la fuerza pública. Es decir, se trató de un ejercicio estatal en el cual se ignoraron los estándares establecidos a nivel internacional, lo que evidencia la falta de entrenamiento, coordinación, protocolos y supervisión de policías civiles o especiales, fuerzas armadas y agentes privados. Esto —señaló— se pone de manifiesto sobre todo en la represión y discriminación de grupos vulnerables, activistas y defensores de los derechos humanos, en el ejercicio del derecho individual y colectivo a la expresión de las ideas del descontento social.

El mismo informe de la CIDH señaló como preocupante la recurrente práctica de involucrar al ejército en tareas de seguridad pública. Este quizá sea uno de los principales dilemas para la política de seguridad pública, ya que mientras la delincuencia cada vez más utiliza equipo y armamento sofisticado, en suma con mayor capacidad de fuego, las policías estatales o municipales

[1]Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Informe Anual 2015. Inciso A Introducción. Párrafo 1, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf.

Sumario

Antecedentes 789
La función gubernativa en el Estado constitucional y democrático. . . 790
Concepto de fuerza pública. 793
Seguridad Pública y Fuerzas Armadas. 794
Órganos, cuerpos de seguridad o corporaciones públicas civiles o militares. 795
Las empresas de seguridad privada . 796
Protocolos y procedimientos 797
Régimen disciplinario 804
Criterios internacionales 805
Algunas reflexiones finales. 807

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

son rebasados por este poder[2] al cual se agrega una notoria falta de recursos, que llega al extremo de la dotación mínima de parque para el empleo del armamento o incluso inutilidad del mismo, dando como resultado una capacidad limitada a sólo uno o dos minutos, contra el accionar de varios minutos de la delincuencia, lo que pone a los cuerpos de seguridad en una obvia desventaja y con riesgo de perder la vida.

Para el caso mexicano, los extremos son visibles, especialmente con los eventos registrados en los últimos años, donde las políticas públicas en la materia no han sido contestes y donde el régimen disciplinario encuentra vacíos y deficiencias que deslegitiman el actuar de las instancias de seguridad. Ha sido constante el cuestionamiento público de la forma en que se han abordado las tareas de seguridad pública, así como la falta de integralidad en el tratamiento de las causas y de las consecuencias de la criminalidad, especialmente la definida como "delincuencia organizada".

La función gubernativa en el Estado constitucional y democrático

Tal y como lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[3] la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias señaladas por la Constitución. De acuerdo con ella, la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. No es todo lo que debe considerarse desde la perspectiva constitucional, pues además, es un derecho que permite a la ciudadanía desarrollar sus actividades cotidianas, todo ello bajo un techo mínimo de garantías proporcionadas por la función de seguridad señalada.

Este mismo artículo constitucional tiene íntima relación con la seguridad interior, como una de las atribuciones del Ejecutivo Federal que se encuentra contenida en el artículo 89 fracción VI, que faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal a "preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". Con lo cual el titular del Ejecutivo dispone de las fuerzas armadas no sólo para la defensa del país en el exterior, sino también para garantizar su seguridad interior.

[2]La capacidad de fuego es el tiempo en que una persona, corporación de seguridad o grupo armado, puede disparar un arma de fuego ininterrumpidamente. Tiene como variables, el estado del arma y el número de cartuchos para abastecerle.

[3]*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Ahora bien, a falta de un concepto de seguridad interior en la legislación federal vigente, el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018[4] define esta función como la "condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional". El mismo documento señala que la seguridad interior y la seguridad pública se encuentran ampliamente interrelacionadas. En el primer caso, haciendo frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; mientras que, en el segundo, se vela por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes.

Es en este sentido que los cuerpos de policía civil tienen una misión imprescindible para el adecuado funcionamiento del sistema democrático, que consiste en garantizar la seguridad de la población y mantener el clima de orden social, lo que implica una gran responsabilidad en el ejercicio de sus funciones. Es más, el propio sistema de derechos humanos no puede funcionar con eficacia sin una policía que proporcione mínimas condiciones, e inclusive, sin el uso de la fuerza pública en ciertos casos.[5] De ahí que, en un Estado constitucional, la policía debiera ser la única institución pública con atribuciones para requerir a los ciudadanos la realización de determinadas conductas y con el exclusivo afán de garantizar la seguridad y el orden público; y a partir de ello aplicar legítimamente, y sólo en casos excepcionales, el uso de la fuerza pública.

Al respecto, cabe señalar la preocupación de que en México, como en muchos otros países, es frecuente encontrar que derivado de la aplicación por décadas de un modelo autoritario de Estado y Derecho, se mantiene la visión de subordinar el ejercicio del derecho a la protesta social, al presunto "mantenimiento del orden público y la paz social". Esta conceptualización, vaga y ambigua, permite la justificación de decisiones que restringen o reprimen ciertos derechos individuales y colectivos. No sólo esto, sino que esta idea corresponde a la visión de seguridad pública que mantienen diversas corporaciones.

La noción de *orden público* y *paz social* que se ha venido imponiendo hasta el momento, parece preocuparse sólo por garantizar el orden como una expresión del poder público del Estado y poner a salvo los derechos e intereses de quienes puedan verse afectados circunstancialmente por los actos de protesta, haciendo caso omiso a la visión de protección y defensa de los derechos fundamentales, tanto de la población como de quienes protestan o se manifiestan socialmente, en cuyo ejercicio se encuentran todas las actividades del hombre en su entorno social. Ello no implica, de ninguna manera, negar la posibilidad de hacer uso de la fuerza, sino dejar claro que se debe considerar sólo en situaciones excepcionales.

A pesar de que se han llevado a cabo algunos avances normativos —empujados quizá por los acontecimientos de años recientes sucedidos en distintos puntos del

[4] *Diario Oficial de la Federación*, "Programa de Seguridad Nacional 2014 — 2018", Miércoles 30 de abril de 2014, pp. 30, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014.

[5] ONU, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, p. 5, disponible en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-36_sp.doc.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

país— el uso desproporcionado de la fuerza se sigue observando, lo que indica que los gobiernos, sus cuerpos de seguridad, e incluso un amplio sector de la población, se inclinan por deslegitimar de manera sistemática e inmediata la protesta social, debido a la afectación que causa, por ejemplo, a vías de tránsito, acceso a servicios, etcétera, ignorando la importancia para una sociedad democrática de garantizar el ejercicio de los derechos de expresión y petición por las lesiones que hechos sociales y/o actos de gobierno en sus diversas esferas han provocado. El tránsito necesario a este nuevo escenario pasa inevitablemente por entender que la protesta es una especie del derecho a la libertad de expresión, pero que por lo mismo conlleva la necesidad de contar con límites claros y precisos que eviten la afectación de otros derechos. La colisión resulta inevitable, y en el derecho comparado hay abundantes referencias acerca de los criterios que han sostenido los tribunales cuando han conocido esta vertiente de la libertad de expresión.

Considerando estos preceptos constitucionales, no puede negarse que es el Gobierno, en sus diversos niveles, quien tiene dentro de sus fines, el de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público. Para lograrlo cuenta con la atribución excepcional de hacer uso de la fuerza pública, cuyos límites se ubican en el marco de respeto y protección a los derechos humanos, tal y como lo preceptúa el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, respecto de la conducta esperada de los servidores públicos, al señalar: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

No debe obviarse que la afirmación acerca del uso de la fuerza por parte del Gobierno está en línea con el sustento ideológico aportado por Max Weber,[6] quien señaló que el Estado posee el monopolio del uso de la violencia: "La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico. Hoy, precisamente, la relación del Estado con la violencia es especialmente íntima. En el pasado las más diversas asociaciones, comenzando por la asociación familiar (Sippe), han utilizado la violencia como un medio enteramente normal. Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. […] El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia. […]". Weber le llama legítima, porque el Gobierno (entendido aquí como Estado), como ente superior sobre los hombres, se encuentra dotado de atribuciones para ejercer su potestad sobre ellos, en este caso, por la vía de las atribuciones ya señaladas. Después de la lectura de esta cita es posible que lleguemos a la conclusión de que la fuerza pública y la violencia, sean lo mismo. El razonamiento para ello se encuentra, por una parte, en las atribuciones del Estado para mantener la paz y el orden públicos, y por la otra, en el carácter de poseedor del monopolio de la violencia física legítima, como fin del Estado.

[6]Weber, Max. *El Político y el científico*. p. 2, disponible en http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

La seguridad pública es una actividad que persigue la "salvaguarda de la integridad y derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos", conforme lo dispone el artículo 2º fracción I de la *Ley de la Policía Federal*.[7] Al carecer de una definición conforme a derecho, es posible deducir que la seguridad pública es una función de Estado que tiene como objetivo[8] salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, que se auxilia de instrumentos como la prevención, persecución y sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores, como materia concurrente en los tres niveles de Gobierno. En este contexto, la policía es la institución de carácter administrativo encargada de hacer cumplir la normativa vigente, actuando bajo el mando de una autoridad superior que guía su desempeño. De allí resulta fácil comprender la sinonimia, tan propia del lenguaje común, cuando se habla de fuerza pública para aludir, de manera genérica, a algún cuerpo de policía, también conocido bajo la denominación de cuerpo de seguridad pública.

Concepto de fuerza pública

La legislación federal carece de una definición *ad hoc*, de ahí que una aproximación al concepto permitiría delimitar esta función como la atribución legítima y legal otorgada a los servidores públicos de ciertos organismos para prevenir, monitorear, contener y en su caso, reprimir en nombre de la colectividad, acciones violentas capaces de transgredir el orden público mediante intervenciones persuasivas, disuasivas e incluso coercitivas, que pueden llegar en casos excepcionales al uso de la fuerza física.

Esto nos lleva a plantear que toda acción de fuerza pública implica una restricción o suspensión temporal del ejercicio de algún derecho. Esto resulta cuestionable si se advierte que diversas corporaciones de seguridad pueden recurrir a ella sin necesidad de intervención previa de un órgano de carácter jurisdiccional, administrativo o constitucional autónomo. Esta atribución implica una gran responsabilidad dado que en ningún momento puede emplearse de manera arbitraria, sino como una medida de carácter excepcional, lo que la convierte en extraordinaria y eventual.

Aquí está contenido el nuevo paradigma constitucional, que retoma la idea original de la fuerza pública como una herramienta eficaz para mantener el orden y la paz públicos, nunca como un medio de represión, de control gubernamental o de sujeción al poder político, en la que su función primordial por excelencia, es inhibir con su sola presencia, o bien, con sus métodos y procedimientos, la acción de la delincuencia, investigar la comisión de algún delito y perseguir al o a los presuntos responsables.

En tal sentido, si bien el modelo de seguridad pública en tres factores: la doctrina, las técnicas y las tácticas, y los procedimientos operativos, éstos no pueden verse en

[7]Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 1 de junio de 2009, México, 2009, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092148&fecha=01/06/2009

[8]Centro de Investigación y Seguridad Nacional, *Seguridad Nacional y Seguridad Pública*. México, 2014, disponible en http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

forma autónoma, sino enmarcados en la obligación de sujetarse en todo momento a los derechos humanos consignados en la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte. En tal modelo se desarrollan los métodos y procedimientos que habrán de aplicar los cuerpos de seguridad pública en el país y que se relacionan con el grado de letalidad[9] en su implementación.

Seguridad Pública y Fuerzas Armadas

Sobre este rubro merece poner a la vista el tema de la participación, intervención y, en ciertos casos, superposición de las fuerzas militares en las acciones gubernamentales de seguridad pública, incluidas, desde luego, las vinculadas al uso de la fuerza.

En México y otros países, la historia muestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en contextos violentos, en muchos casos, ha ido acompañada de excesos, como violaciones a los derechos humanos. En la memoria histórica se mantienen vigentes, los sucesos de octubre de 1968 en el que participaron elementos del Ejército mexicano. Posteriormente en junio de 1971, un grupo de paramilitares enfrentó una manifestación en la avenida Tacuba de la Ciudad de México. Ambos hechos se presentaron durante un periodo histórico caracterizado por la contención ideológica, política, militar y de seguridad, en el avance en nuestro país del pensamiento ideológico del socialismo y comunismo de esas décadas. Éste es el concepto que fue asociado al inicio de las operaciones de seguridad nacional norteamericanas de la postguerra, pero en una versión coyuntural, corregida y aumentada del concepto de seguridad nacional en el México de esa época.

Por otra parte, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas propias de los cuerpos de seguridad pública se debe principalmente a dos factores. El primero, que los cuerpos de seguridad pública del país son rebasados en capacidad y poder de fuego por la delincuencia organizada; y segundo, por la ineficacia en técnicas y tácticas para hacer frente a situaciones de riesgo para la sociedad, y paradójicamente la ausencia de políticas públicas claras para fortalecer y mejorar a la policía civil.

De manera adicional a la participación directa de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, se advierte la militarización de los procedimientos, equipamiento y las prácticas de los cuerpos policiacos, que en ocasiones suelen anteponer el uso de la fuerza a los medios de persuasión y disuasión previos.

En adición, es notable el incremento del gasto público dedicado a las corporaciones militares con la pretendida justificación de requerirse para hacer frente a sus labores de recuperar y mantener la seguridad interna.[10]

[9]El índice de letalidad es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos entre las fuerzas armadas, la policía federal y los presuntos miembros de bandas delictivas.

[10]Revista Emeequis, México aumentó 92% su gasto militar en los últimos 9 años, reporta SIPRI. 7 de abril de 2016, disponible en http://www.m-x.com.mx/2016-04-07/mexico-aumento-su-gasto-militar-en-un-92-en-los-ultimos-9-anos-reporta-el-sipri/.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Dado el interés social imperativo que tiene el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha considerado que, en este ámbito específico, esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas en dicho control. De ahí que sea aconsejable evitar su intervención en este ámbito.[11]

Algo que debe destacarse es que la aproximación al concepto de fuerza pública que citamos, abarca exclusivamente el uso de la fuerza física o material, dejando fuera del análisis la aplicación de la "fuerza no física" concepto que según Varenik[12] en su amplitud incluye entre otros, aspectos como la fuerza psicológica (presencia, persuasión, dispersión) que por lo regular no afecta o altera directamente la integridad corporal de quien la sufre, exclusión que no pocos estudiosos ponen en tela de duda.

Órganos, cuerpos de seguridad o corporaciones públicas civiles o militares

Se trata de los entes públicos, cuerpos organizados, o bien, conocido en el argot de seguridad como el estado de fuerza,[13] encargados de aplicar el modelo de seguridad pública, que como dijimos, descansa sobre la base de la doctrina, técnicas y tácticas, y procedimientos operativos. Se calcula[14] que a mayo de 2015 el estado de fuerza de la seguridad pública y de las fuerzas armadas en el país, era el siguiente: 132,000 policías estatales, 135,000 policías municipales (en aproximadamente 2,500 municipios), 40,000 policías federales y 250,000 soldados y marinos, que hacen un gran total de 557,000 efectivos civiles y militares, para resguardo de la seguridad pública en el país.

No obstante, existe una problemática en la visión de la seguridad pública en los estados, que abarca distintas variables. Por ejemplo, la forma en que se organizan las corporaciones es disímbola en cuanto al nivel jerárquico que se les asigna administrativamente: existen 22 secretarías de seguridad pública, 4 comisiones estatales de seguridad pública, 3 secretarías de seguridad ciudadana, 2 fiscalías generales y 1 subsecretaría de seguridad pública. A ello se suma la experiencia previa de sus titulares, en ocasiones cuentan con experiencia en seguridad y justicia, otras veces son marinos o militares y, en otros casos, los menos, son civiles sin experiencia previa. Otras variables son el desarrollo de la carrera policial, que en algunas entidades muestra un

---

Véase también: Banco Mundial: *Gasto Militar % del PIB*, disponible en http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS.

[11] CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre de 2009. Washington, DC, pp. 100-101, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf.

[12] En *Accountability, Sistema Policial de rendición de cuentas*, CIDE, Instituto para la Seguridad y la Democracia, México, 2005. p. 154.

[13] El estado de fuerza es la cantidad total de elementos operativos de una corporación de seguridad o grupo armado.

[14] *Radiografía de las policías*. Causa en Común. México, 2015, disponible en http://123probando.com.mx/causaencomun/wp-content/uploads/2015/11/Tasas-de-polic%C3%ADa-por-habitantes-en-M%C3%A9xico-mayo-2015.pdf.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

grave rezago, y por supuesto los sueldos y emolumentos del personal operativo. Esto último resulta un factor importante para el desempeño institucional, así como una herramienta que puede contribuir a inhibir la corrupción.

Ahora bien, tomando en consideración la visión de seguridad pública que existe en las entidades federativas, junto con el modelo aplicado, el rezago policial y los sueldos de los policías, tenemos como resultado una política pública dispersa, con 32 modelos diferentes, junto con sus mismas formas jurídicas de concebir la seguridad, que hacen de difícil aplicación modelos como el propuesto mando único. Todos estos factores se proyectan en la percepción que la ciudadanía tiene de la policía. Y aquí no debe obviarse que la confianza en la policía es un reflejo de la confianza en el Gobierno.[15]

En México sería difícil generar un programa que incentive la carrera policial, ello derivado de la diversidad de criterios y puntos de vista existentes, particularmente en los estados, por los cambios de visión que se generan con los cambios gubernamentales, lo cual modifica de manera sustancial objetivos, recursos y estrategias. Esto justifica decisiones como la que impulsó el Ejecutivo Federal para incorporar el mayor número de corporaciones a la Policía Federal, en el sexenio 1994-2000. Cabe recordar que el personal y bienes aportados para la creación de la Policía Federal provienen de la extinta Policía Federal de Caminos y Puertos, y antes de la Policía Federal de Caminos.

Un tema adicional es el relativo al riesgo de la actividad policial, del que no nos ocuparemos. Sin embargo, vale la pena señalar que el incremento del riesgo policial constituye un factor determinante para las políticas públicas enfocadas a mejorar las condiciones de estos servidores públicos.

Las empresas de seguridad privada

Otro aspecto que resulta determinante para el conocimiento y comprensión del tema de la seguridad pública y el uso de la fuerza, es el de la participación de empresas privadas que prestan servicios denominados *de seguridad y protección*, incluso en instalaciones e instituciones públicas, con lo cual la función pública se convierte en un producto comercial, sujeto a la oferta y la demanda.

En términos generales, esta actividad se encuentra regulada por la Ley Federal de Seguridad Privada. Estas empresas ofrecen servicios de seguridad a las personas y bienes, así como en el traslado de bienes y valores, servicios de alarmas y monitoreo electrónico, seguridad de la información, sistemas de prevención y responsabilidades,

[15]Un caso interesante es el de Chile, donde después de la dictadura militar, el cuerpo de carabineros logró revertir la percepción ciudadana negativa. Según Miguel Ontiveros Alonso, esto se logró dotando a los elementos de un proyecto de vida en el cuerpo de seguridad al que pertenecerían: se les otorgaron derechos y garantías. Miguel Ontiveros Alonso, "El uso de la fuerza como un derecho policial", en Memoria del Congreso Internacional *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 119.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

según se desprende de la lectura del artículo 15 de la mencionada ley.[16] Dicha ley resulta aplicable en los casos en los cuales se trate de empresas que presten servicios en dos o más entidades federativas. Si la prestación del servicio es dentro del territorio de una entidad federativa, entonces se regula por las leyes locales correspondientes, dado que la mayoría de los casos se limita a la protección física de bienes e instalaciones, custodia de valores y protección de personas.[17] En ninguno de los dos casos, los cuerpos de seguridad privada cuentan con atribuciones para investigar o perseguir delitos, pues éstas recaen en un ámbito distinto al de los servicios que autoriza la ley, utilizando solamente la presencia como elemento de disuasión y persuasión, junto con algunas técnicas de sometimiento. Lo anterior se entiende porque este tipo de servicios son ofrecidos con carácter preventivo ante la falta de suficiente personal operativo de los cuerpos de seguridad pública, que es designado al servicio de investigación y persecución de los delitos.

La creación de este tipo de empresas se incrementa constantemente. En América Latina, en términos generales, alcanza un promedio de 10 por ciento anual[18] dado el aumento de la percepción ciudadana de inseguridad, aunado al hecho —y en ocasiones pretexto— de que las corporaciones de Gobierno son insuficientes para atender la esa demanda.

En cuanto al tema de derechos humanos que pudieran ser transgredidos por el personal de los cuerpos de seguridad privada, por tratarse de una relación entre particulares, mediaría una demanda por la vía penal o civil, no una denuncia en la Comisión Nacional o estatales de Derechos Humanos. Esto lleva a considerar que resulta necesario que la autoridad que emita dictamen favorable para otorgar permiso de operación de un cuerpo de seguridad privada, debe estar obligada a exigir entre sus requisitos, la acreditación de su personal en materia de derechos humanos.

Protocolos y procedimientos

El ejercicio de la función de seguridad pública que desarrollan los cuerpos de seguridad pública y privados, de estados y municipios, así como las fuerzas militares que coadyuvan en esta función, se sujetan a reglas de procedimiento con el objeto de moderar los métodos y el rigor en el uso de la fuerza. Estos procedimientos forman parte del estándar exigido para el respeto a los derechos humanos, y se encuentran en criterios sostenidos por las cortes nacionales y supranacionales.

[16] *Ley Federal de Seguridad Privada*, *Diario Oficial de la Federación*, Jueves 6 de julio de 2006, México, 2006, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4921238&fecha=06/07/2006

[17] Véase por ejemplo *Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal*, artículo 3º y ss., disponible en http://psm.du.edu/media/documents/national_regulations/countries/americas/mexico/mexico_ley_de_seguridad_privada_para_el_distrito_federal_24-01-05.pdf

[18] PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano. Diagnóstico y propuesta para América Latina*, p. 150, disponible en http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

De manera enunciativa, más no limitativa, se presentan a continuación, algunos elementos mínimos indispensables para el uso de la fuerza pública:

Oportunidad. Esto es, el momento preciso en que es necesario utilizarla. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han coincidido al estimar que la adecuada planeación preventiva de las actividades de los agentes estatales, debe estar necesariamente vinculada al principio de proporcionalidad: dado que conlleva necesariamente a minimizar el empleo de la fuerza, la planeación requiere la evaluación de las situaciones amenazantes a los valores que los funcionarios del orden están llamados a resguardar, además de que permite valorar el uso de los medios alternativos menos lesivos.

Proporcionalidad. El tipo o grado de aplicación y la intensidad en su ejecución siempre deberá estar acorde a los hechos a contener. Puede ir desde la presencia, pasando por la persuasión o disuasión (física o verbal), la contención, la disolución, hasta el empleo de la fuerza letal. Este principio de proporcionalidad ha sido entendido por la CIDH como la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, al garantizar la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible.[19] Los agentes legitimados para hacer uso de la fuerza deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y, con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de la fuerza, según corresponda.[20] Circunstancias como "la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica", son determinantes al momento de evaluar la proporcionalidad de las intervenciones de las autoridades del orden, pues su despliegue de fuerza debe perseguir en todo momento "reducir al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona". La dificultad está en la inmediatez de la toma de la decisión por parte de las fuerzas del orden público, lo que debe requerir una capacitación y un entrenamiento muy acuciosos.

Legalidad. Tal como lo ha señalado la CIDH,[21] debe existir un marco previo y actualizado de normas jurídicas internas que regulen la actuación de los órganos del poder público del estado para su aplicación observando en todo momento la normativa internacional sobre el respeto a los derechos fundamentales de las personas.

[19] CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, *op. cit*., párr. 119.

[20] Corte IDH, caso "Hermanos Landaeta Mejías y Otros *vs*. Venezuela", sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C, núm. 281, párr. 134; y caso "Nadege Dorzema y otros *vs*. República Dominican", fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85.

[21] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Ob. Cit. párrafo 97.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Basado en tal objetivo, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la Organización de Naciones Unidas (ONU), expedidos por la Oficina del Alto Comisionado en materia de Derechos Humanos, postulan en su numeral 11 que la normativa interna debe:

> 1) Especificar las circunstancias en que tales funcionarios estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;
> 2) Asegurar que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
> 3) Prohibir el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
> 4) Reglamentar el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado;
> 5) Señale los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego; y
> 6) Establecer un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En la normativa interna mexicana, los elementos de los cuerpos de seguridad privada pueden portar armas de fuego, y para tal efecto, deberán solicitar a la Secretaría de Gobernación su opinión, para que el personal operativo pueda portar armas en el desempeño de sus funciones; esto como requisito previo a efecto de obtener de la Secretaría de la Defensa Nacional la licencia particular o colectiva para la portación, cuyo trámite estará sujeto a lo establecido por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás disposiciones aplicables, conforme lo dispone el artículo 24 de la Ley Federal de Seguridad Privada.[22]

Responsabilidad. Es decir, la acción responsable de quienes deben aplicar el uso de la fuerza pública, lo que supone la preexistencia de protocolos de actuación, niveles de responsabilidad, de coordinación, etcétera.

Sustentabilidad institucional. Se considera que este elemento implica una policía moderna, que opera bajo criterios de legitimidad, profesionalización, eficiencia, eficacia, transparencia y control operativo, dentro de un marco de pleno respeto a la constitucionalidad y sus preceptos fundamentales.

Es en esta sustentabilidad donde podría radicar la estandarización y uniformidad de visiones y criterios a que nos referíamos con anterioridad, a efecto de que todos los cuerpos de seguridad pública de las entidades federativas y sus municipios, se sujeten a una sola normativa, que incluya una sola concepción jurídica de la seguridad pública en los estados, un modelo único de evaluación policial, un solo criterio de control

[22] *Ley Federal de Seguridad Privada*, *op. cit.*

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de confianza, junto con salarios homologados para niveles y mandos de toda la estructura del estado de fuerza en las entidades federativas, entre otras medidas que unifiquen métodos, criterios y procedimientos.

Excepcionalidad. Esto es, la consideración de que la aplicación de la fuerza pública es un recurso de última instancia y de que siempre habrá que prevenir y disminuir a su mínima expresión, el riesgo de un eventual abuso, previendo las sanciones y medidas correctivas correspondientes. Este elemento también se refiere a la posibilidad de recurrir a "las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo derechos fundamentales de las personas",[23] refrendado en el documento Principios sobre el empleo de la fuerza n° 4, al establecer:

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.

Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que de conformidad con las circunstancias del caso, 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".[24] De manera concreta ha establecido también que 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".[25]

Humanidad. Es decir, el uso de este recurso excepcional con plena observancia y respeto a los derechos fundamentales y la normativa nacional e internacional aplicable, velando por la integridad de la persona y el reconocimiento de su dignidad intrínseca.

La forma en que son consideradas estas premisas, varía según el contexto o condiciones en que deba ser aplicada: geográfico, demográfico, cultural, político, contingencias por desastres, etcétera.

Estos elementos se han generalizado prácticamente en todos los países de América Latina, dando un matiz homogéneo a la conceptualización del uso de la fuerza en los países de la región, tal y como se desprende de la lectura de las reglas generales y niveles en el uso de la fuerza, emitidos por autoridades mexicanas, aunque existe di-

[23] CIDH, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, *op. cit.*, párr. 116.

[24] Corte IDH, caso "Montero Aranguren y otros" (Retén de Catia). Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de julio de 2006, serie C, núm. 150, párrs. 67-68; y caso "Nadege Dorzema y otros *vs*. República Dominicana", fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85.

[25] Corte IDH, caso "Hermanos Landaeta Mejías y Otros *vs*. Venezuela", sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones preliminares, Fondos, reparaciones y costas, serie C, núm. 281, párr. 134; caso "Nadege Dorzema y otros", fondo reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, serie C núm. 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, caso "Kakoulli v. Turquía", No. 38595/97, sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

versidad de criterios en cuanto a su uso y la forma de controlar el riesgo de un eventual abuso. Ello impone la necesidad de darle continuidad y seguimiento a la labor de modernización a las normas e instrumentos para controlar su ejercicio, y finalmente para involucrar procesos de mejora continua en términos de profesionalización y responsabilidad policial (*police accountability*).

La Procuraduría General de la República,[26] la Secretaría de la Defensa Nacional[27] y la Secretaría de Marina,[28] publicaron acuerdos secretariales por los que establecen directivas para el uso legítimo de la fuerza de su personal. Estos documentos fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, del 23 de abril de 2012, cuyos principios se ajustan a los elementos arriba indicados, como una forma de moderar el uso de la fuerza. En estos también llamados protocolos del uso de la fuerza, se establecen como reglas generales:

1) Cumplir un deber actuando en apoyo de las autoridades civiles o en la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
2) Contrarrestar la Resistencia no Agresiva, Agresiva o Agresiva Grave;
3) Impedir la comisión inminente o real de delitos;
4) Proteger de una agresión, bienes jurídicos tutelados, o
5) Su legítima Defensa.

No sólo esto, sino que por cláusula expresa señala que se evaluará la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que se utilizará, consultando de ser posible a su superior jerárquico. Además de lo anterior, estos Protocolos consignan los siguientes niveles en el uso de la fuerza:

1) Disuasión: consiste en la simple presencia física visible de unidades o personal;
2) Persuasión: las acciones que de manera inofensiva desarrollan los elementos, mediante instrucciones verbales, para conminar al transgresor de la ley, a que desista de su conducta;
3) Uso de la fuerza no letal: se emplea para controlar a una persona o personas en los casos de resistencia no agresiva o agresiva, y
4) Uso de la fuerza letal: se emplea sólo en los casos de resistencia agresiva grave o en los que el transgresor amenace al personal, con arma de fuego u otro objeto que ponga en peligro su vida.

[26] *Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza. Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

[27] *Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

[28] *Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho. Diario Oficial de la Federación*. Lunes 23 de abril de 2012. Tomado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244757&fecha=23/04/2012

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

En 2014, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, publicaron el *Manual del uso de la fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, que se trata de una versión ampliada de los elementos señalados, así como del Acuerdo arriba citado.[29]

Este Manual incorpora conceptos y circunstancias en que se usaría la fuerza, la protección a los ciudadanos, la identidad del personal militar, así como el régimen de responsabilidades.

Si bien la aplicación de la fuerza es de carácter excepcional, los casos en los que puede darse son múltiples y de muy variada naturaleza. El asunto no está en su aplicación legítima, sino en sus muy diversas expresiones que incurren en el abuso, el exceso, la ilegitimidad que, lejos de ser actos de fuerza pública, se convierten en manifestaciones de violencia, inobservancia de principios constitucionales básicos y violaciones a los derechos humanos de quienes las sufren.

Ahora bien, entre las medidas que implican el uso de la fuerza, la más generalizada entre los cuerpos de seguridad pública es la detención. Ésta tiene diversas modalidades, entre las que podemos mencionar las siguientes:

1) Detención en flagrancia, para impedir la comisión de un delito o falta, o bien, la huida de quien pudiera haberlo cometido en ese momento;
2) Detención y puesta a disposición de la autoridad competente para verificar ordenes de aprehensión pendientes; o como medida cautelar en el marco de una investigación jurisdiccional;
3) Detención por sospecha, como resultado, por ejemplo, de una acción de verificación de identidad, por probable vinculación a grupos de crimen organizado;
4) Detención por razones de orden público, por la comisión de actos ilícitos en manifestaciones, marchas, protestas, etcétera, que alteren la paz y el orden social, siempre que constituyan un riesgo para la población;
5) Custodia temporal por la comisión de faltas administrativas o mientras una autoridad decide sobre su prisión formal;
6) Detención por hechos relacionados con una investigación delictiva (interrogatorios, aporte de pruebas), y,
7) Restricción a la circulación vehicular o peatonal por diversas causas de la actividad urbana.

Por otra parte, cada entidad federativa implementa las medidas cautelares o de protección que cree convenientes. Por ejemplo, la Ciudad de México cuenta con criterios para el uso de la fuerza según el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes, expedido el 25 de marzo de 2013. Tales criterios son:

[29] *Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas*, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2014, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Legal: Que su acción se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, a la presente Ley y a los demás ordenamientos aplicables.
Racional: Que el uso de la fuerza esté justificado por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta:
a) Cuando es producto de una decisión que valora el objetivo que se persigue, las circunstancias del caso y las capacidades tanto del sujeto a controlar, como de la Policía;
b) Cuando sea estrictamente necesario en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas de la Policía;
c) Cuando se haga uso diferenciado de la fuerza;
d) Cuando se usen en la medida de lo posible los medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de las armas;
e) Cuando se utilice la fuerza y las armas so lamente después de que otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.
Congruente: que exista relación y equilibrio entre el nivel de uso de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona.
Oportuno: que se aplique el uso de la fuerza de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes de las personas, las libertades, la seguridad ciudadana o la paz pública; y
Proporcional: que el uso de la fuerza sea adecuado y corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler.

Ningún policía podrá ser sancionado por negarse a ejecutar una orden notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito. Toda orden con estas características deberá ser reportada al superior jerárquico inmediato de quien la emita. Los motivos por los cuales se da la intervención de la policía, por lo que se refiere al tipo del delito o de orden a cumplir, no justifican por sí mismo el uso de las armas letales o fuerza letal, inclusive si los delitos de que se trate hayan sido violentos.

En estrecha relación con lo anterior, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. señala en el *Memorial para el Uso de la Fuerza*,[30] que:

> La brutalidad es un acto consciente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la bruta-

[30] *Memorial "Amicus Curiae" Presentado por el Dr. Gustavo Fondevila del Centro de Estudios y Docencia Económica (CIDE), el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (Centro Prodh) con el fin de ofrecer consideraciones técnicas y jurídicas para el establecimiento de los límites de la fuerza pública relacionada con la investigación de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco.* Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. México, 2007, disponible en https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0ahUKEwjEpfGepIPOAhXm6IMKHQaWA_UQFghJMAc&url= https%3A%2F%2Fwww.centroprodh.org.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D131%26Itemid%3D185%26lang%3Des&usg=AFQjCNGyNuUwE0YJmE9VOraL5FWwFGXB1Q&sig2=eHIVAhUjLi3Y84xNfmP5Pg&bvm=bv.127521224,d.amc&cad=rja.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

> lidad nunca es de buena fe. Esta distinción es importante para el tema y el caso particular que analizamos en este informe. La importancia reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza son de diversa naturaleza. El uso innecesario podría resolverse con una mejor capacitación técnica, la brutalidad refleja un problema mucho más profundo.

De la lectura del citado párrafo se infiere un concepto de brutalidad, así como su diferencia con el uso de la fuerza, cuya importancia radica en que son de distinta naturaleza. Para el uso innecesario de la fuerza señala que podría resolverse con una mejor capacitación técnica, pero mientras para que la brutalidad de la policía, además de reflejar la carencia de capacitación policial, manifiesta la distorsión de los objetivos en un sistema democrático en que debe de desenvolverse la policía.

Además, en la aplicación del uso de la fuerza destaca la idea de la fuerza razonable, sujeta a las siguientes variables: la aplicación de la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso en un arresto, así como para proscribir una amenaza, cuando se presenta, en el que se infiere que el carácter de razonabilidad se encuentra ligado al sometimiento del individuo, o bien, cuando deje de oponer resistencia a la acción de la autoridad.

Se trata en cualquier caso de que los criterios de aplicación atiendan siempre el marco constitucional y convencional, para garantizar la integridad de los individuos a quienes se dirige la acción estatal.

Régimen disciplinario

Una búsqueda en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS),[31] arroja que del 1 de julio de 2015 al 1 de julio de 2016, la Secretaría de la Función Pública sancionó a 1,626 servidores públicos de la Policía Federal, entre las faltas se incluyen inhabilitaciones, suspensiones, sanciones económicas, destituciones, amonestación privada y apercibimiento público. Las causas podrían ser de diversa naturaleza, que irían desde las administrativas, por diferencias con el mando, hasta la generación de delitos o corrupción. Mientras tanto, la Procuraduría General de la República sancionó a 152 servidores públicos, en los mismos rubros. En cuanto al régimen disciplinario en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, el RSPS no arrojó resultado alguno.

A nivel federal, esto habla de una cierta voluntad política por implementar un régimen de sanciones a los servidores públicos que cometan faltas o delitos, en el uso de sus atribuciones. Sin embargo, esta voluntad no es sino el cumplimiento estricto de la obligación impuesta por la Constitución, toda vez que la garantía que se otorga por los servidores públicos es la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución mexicana.

[31] RSPS, Secretaría de la Función Pública, disponible en http://www.rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Los datos de este registro no coinciden con el resumen ejecutivo[32] del informe "La policía en México: Muchas reformas, pocos avances" elaborado por la organización Washington Office on Latin America (WOLA, por sus siglas en inglés) señala que:

El informe sostiene que la ausencia de fuertes controles internos y externos sobre la policía ha hecho que los agentes implicados en delitos —que podría ser actos de corrupción hasta violaciones graves a los derechos humanos— tienen pocos incentivos para cambiar sus acciones porque es poco probable que serán investigados y sancionados.

Posiblemente este informe pudiera poner en evidencia que las sanciones arriba señaladas son una mera pantalla en el combate a la indisciplina. En cualquier caso, es dable afirmar que cuando se carece de una base de datos oficiales de policías sancionados o cuando no hay suficiente transparencia en los procesos disciplinarios, se abre una puerta enorme a la especulación. Ello lleva a pensar, en detrimento de la imagen institucional, que la autoridad no desea exponer al escrutinio público a los elementos de sus corporaciones que han sido sancionados, ni las causas de ello, quizás protegiendo el derecho a la secrecía de sus elementos, pero soslayando el derecho de información de la sociedad.

Más allá de una ausencia de datos, el modelo del régimen disciplinario para los cuerpos de seguridad pública se encuentra, como las 32 policías estatales y 2,500 policías municipales, dispersa en un mar de criterios sujetos al arbitrio del mando. No sólo esto, sino que el policía raso o de calle, al pertenecer a uno de los niveles más bajos de confianza en las instituciones, con 5.3 puntos, según[33] la encuesta "México: confianza en instituciones 2015", carece de una mínima confianza o credibilidad con sus mandos, cuya sensación permea a toda la corporación.

Criterios internacionales

En el ámbito internacional, el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad pública es sujeto de mención en instrumentos internacionales y regionales, que se asocia con los tratados sobre el respeto a los derechos humanos.

Naciones Unidas ha publicado orientaciones universales que describen los estándares mínimos para el ejercicio de la actividad policial, incluido el uso de la fuerza. Por ejemplo, en diciembre de 1979 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.[34] Estas normas carecen de valor normativo y práctico en tanto su contenido y significado, mediante la educación, la

[32] WOLA, *La policía en México: muchas reformas, pocos avances.* Resumen Ejecutivo. Washington, D.C. 2014, mayo, disponible en http://www.wola.org/sites/default/files/La%20Policia%20en%20Mexico%20Resumen%20Ejecutivo.pdf.

[33] Consulta Mitofsky, *México: confianza en instituciones 2015*, México, septiembre de 2015, disponible en http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/download/415_74d911b5312eeeb1e1b6766bfeb42997.

[34] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. s/f., disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

capacitación y la vigilancia, no pasen a ser parte del conocimiento de todo funcionario encargado de hacer cumplir la ley. El Código aplica en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o a la práctica nacional y, por supuesto, si en las legislaciones nacionales se contienen reglas más estrictas, se aplicarán estas últimas y está dirigido como normas mínimas para los policías. La consecuencia directa de este Código es la protección y respeto de los derechos humanos.

En su Octavo Congreso sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990, la ONU emitió los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.[35] Estos principios son de suma importancia y obligatoriedad, pues exigen que todas las intervenciones policiales se basen en los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, mismos que deben ser puestos en práctica con un alto grado de racionalidad. Estos principios enseñan a los policías la forma para realizar alguna detención, así como a analizar la legalidad o la proporcionalidad en el uso de la fuerza. En otro rubro, en 1988, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, cuyo objetivo es proteger a todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

En cuanto al sistema interamericano, el caso conocido en Guatemala como "Finca La Exacta"[36] sentó un precedente, cuando la CIDH investigó la responsabilidad del Estado de Guatemala por hechos ocurridos en 1994, en los que la Policía Nacional disparó contra campesinos. En el informe derivado de esta investigación, la CIDH se pronunció en el sentido de que la policía había hecho uso excesivo de la fuerza. Adicionalmente, la CIDH determinó que, como requisito general, el Estado puede autorizar la utilización de la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la justa medida para el efectivo cumplimiento de deberes legítimos, lo que no había sucedido en este caso.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha expresado[37] su preocupación por el uso extendido de armas letales en situaciones que no son requeridas, sobre todo en aquellas situaciones en las que debe de intervenir la policía.

El conjunto de criterios internacionales o regionales no se encuentran aún sistematizados en manuales para la formación, capacitación y actualización de los elementos de las corporaciones policíacas. Es una tarea necesaria que redundará en un mayor y mejor desempeño de las policías, tratándose del respeto y protección de los derechos humanos.

[35] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. s/f., disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx.

[36] Fernando Martínez Mercado, *Proyecto*: *Generación de Red de investigadores y profesionales vinculados con materias policiales y de derechos humanos en México*. Documento de trabajo no. 4. Notas y experiencias para la reforma policial en México, p. 15. Universidad de Chile. Instituto de Asuntos Públicos. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Tomado de: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_04_usodelafuerza.pdf

[37] Fernando Martínez Mercado, *op. cit*.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Algunas reflexiones finales

Sin duda alguna el evento más reciente del uso de la fuerza lo constituyó el intento de desalojo de maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el pasado domingo 19 de junio de 2016 en Nochixtlán, Oaxaca, por elementos de la Policía Federal, en el que las redes sociales (Facebook y Twitter) dieron cuenta del uso desproporcionado de la fuerza, al utilizar armas de fuego sobre los manifestantes. El comunicado[38] de prensa que emitió la Policía Federal, señaló en su punto 2 que: "Los elementos de la Policía Federal que participan en el operativo no se encuentran armados ni portan tolete". Y sobre las armas de fuego, el mismo Boletín señala que "[…] En este sentido, se tiene conocimiento que las agresiones por arma de fuego registradas provinieron de personas ajenas a los bloqueos, quienes realizaron disparos contra la población y los policías federales". Dicha información contrastó con las imágenes que circularon en redes sociales, que dan cuenta de los disparos que realiza un elemento de la Policía Federal, con un rifle de alto poder, y que fueron publicadas por diversos medios de comunicación, nacionales e internacionales.[39]

Otro caso es el abuso en el uso de la fuerza para retener a un grupo de estudiantes de la Escuela Normal Rural "Isidro Burgos" de Ayotzinapa, Guerrero, que luego devino en un tema de desaparición forzada, encubrimiento y colusión de servidores públicos, cuando entre otras pruebas, los videos del C4 daban cuenta que en camionetas de la policía municipal de Iguala, Guerrero, trasladaron a los estudiantes a un lugar desconocido en las afueras de la cabecera municipal. Las investigaciones arrojaron como resultado que la policía municipal había sido penetrada por la delincuencia organizada, lo cual vulneró el modelo de seguridad pública del municipio, alterando los métodos y procedimientos del modelo policial, así como la inteligencia táctica para prevenir los hechos conocidos.

En los disturbios y actos de carácter vandálico que tuvieron lugar en las protestas posteriores a la desaparición de los estudiantes normalistas, se hizo recurrente el protocolo por parte de las autoridades policiacas del estado de Guerrero el recurrir al uso de elementos desarmados, situación que se constataba mediante la práctica de una fe notarial, así como el acompañamiento de funcionarios de la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos.

El dilema no es menor; existe una amplia gama de experiencias teóricas y prácticas que en este ámbito se confrontan a los hechos, al constatar su forma de uso, y a veces abuso, en medios generadores de opinión pública como la prensa y las redes sociales. Un ejemplo de estas experiencias lo constituye la labor de comandantes de la Policía Federal, quienes por su capacidad de diálogo, gestión y negociación han logrado que grupos de protesta que se han manifestado en diversos lugares del país, obsta-

[38]Policía Federal, *Comunicado de Prensa No. 376.* México, a 19 de junio de 2016, disponible en http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_windowLabel=portlet_1_1&portlet_1_1_actionOverride=%2Fboletines%2FDetalleBoletin&portlet_1_1id=1410001.

[39]*Revista Proceso*, "Niega la CNS uso de armas en Oaxaca; hay 21 policías federales heridos", México, 19 de junio de 2016, disponible en http://www.proceso.com.mx/444569/niega-cns-uso-armas-en-oaxaca-21-policias-federales-heridos.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

culizando principalmente vías de comunicación, abandonen tales acciones para encauzar su protesta por la vía política o administrativa. Éste es un ejemplo que cuando el diálogo o la persuasión son bien utilizados, es posible resolver crisis; sin diálogo difícilmente se obtendrá algún resultado.

A lo anterior debe sumarse que la experiencia nacional empieza a transitar por la exigencia de grupos afectados por dichas movilizaciones sociales, a efecto de que se "aplique el Estado de Derecho". Las demandas ante la omisión de las autoridades gubernativas de garantizar el ejercicio de derechos, como el de la libertad de tránsito o la protección de la propiedad, empiezan a ser del conocimiento de los jueces de amparo.

Ejemplo de esta decisión sería la adoptada en agosto de 2016, por el juez Decimosexto de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, quien ordenó a las autoridades locales, entre ellas a la Secretaría de Seguridad Pública, retirar los bloqueos existentes en las inmediaciones de las oficinas de la Secretaría de Gobernación, a efecto de asegurar el libre tránsito por dicha vialidad. Su fallo se basó en que "el deber de garantizar el derecho a manifestarse públicamente no tiene el alcance de proteger el bloqueo deliberado de las vías de circulación". En la argumentación realizada por el juzgador federal destaca la afirmación de que "el conflicto de derechos obliga a las autoridades a realizar una armonización, a efecto de implementar medidas adecuadas para hacer compatibles los intereses en juego; sin embargo, habrá ocasiones en las que ello implique la limitación de alguno o de ambos derechos, caso en el cual, para que ésta resulte válida, debe ser admisible en el ámbito constitucional, necesaria para obtener los fines que fundamentan la restricción y guardar una relación de proporcionalidad entre el fin buscado y los efectos que produce en otros derechos e intereses constitucionales".[40]

El inicio de la emisión de normatividad jurídica en nuestro país respecto de los contenidos, formas y procedimientos para el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos de seguridad implica un avance significativo, hay que decir que existe coincidencia generalizada en que esta formalidad normativa no puede pensarse que sea eficaz por sí sola; tendrá siempre que ir acompañada de cambios en los manuales operativos, en los procesos y procedimientos, y sobre todo en la formación, capacitación y adiestramiento de los elementos de todas las corporaciones en los tres ámbitos de Gobierno para transformar no sólo de forma, sino de fondo la cultura institucional y de cuerpo, respecto de los distintos escenarios en los que resulte preciso el uso legítimo de la fuerza pública. Abandonar la visión represiva y enfocarse en una perspectiva de protección ciudadana y salvaguarda de los derechos humanos, tanto de los propios sujetos pasivos como de la población.

La actualización permanente del marco regulatorio resulta ser de vital importancia en el uso de equipos y tecnologías para la contención y rechazo de las amenazas al orden y seguridad públicos, pues siempre tendrán que adaptarse a su creciente variedad, avance y sofisticación tecnológica, no sólo en cuanto a su mera operación técnica,

[40] Juan Pablo Reyes, "Juez ordena libre tránsito en CDMX; conceden amparo contra bloqueos", *Excélsior*, México, 4 de agosto de 2016, disponible en http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/08/04/1108909.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

sino también a la adecuación de su empleo a las propias circunstancias de cada evento y en consideración a los principios básicos rectores del uso de la fuerza y, por supuesto, previendo las sanciones respectivas por su uso inadecuado.

Del análisis de los rubros de este ensayo es posible deducir que el estado de inseguridad que vivimos en México tiene, entre otros factores, a la vulnerabilidad que produce la corrupción en los cuerpos de seguridad pública. Por otra parte, todo intento de actualizar el marco jurídico que tenga por objeto regular el uso de la fuerza pública será inútil si no viene acompañado de la voluntad política para ejercerlo, de un fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos y del establecimiento de una adecuada carrera policial. Sólo de esta manera cambiará el panorama de la inseguridad en el país.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/