



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“LEGITIMIDAD EN EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A LA
LUZ DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO”

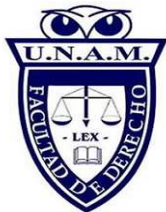
TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

MAXIN MAGALI SÁNCHEZ CARREÑO

ASESOR: **DR. FAUSTO KUBLI-GARCÍA**



MÉXICO
2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia.

Al Dr. Fausto Kubli-García por su amor a la academia y la investigación que trasmite en la mente y corazón de aquellos que tenemos el privilegio de aprender de él.

A mi *Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, innegable baluarte de la vida jurídica, cultural, política, económica y científica de nuestro país.

A la H. Facultad de Derecho y la comunidad docente que la integra.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN-----	I
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS PRELIMINARES Y PRESENTACIÓN DEL TEMA LEGITIMIDAD EN EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA -----	1
1.1. CONCEPTO DE ESTADO-----	1
1.1.1. EL ESTADO-----	1
1.1.1.1. EL ESTADO Y EL MONOPOLIO DE LA FUERZA-----	1
1.1.1.2. RAZÓN DEL ESTADO-----	3
1.1.1.3. LEGITIMIDAD-----	4
1.2. CONCEPTO DE PODER-----	5
1.2.1. PODER-----	5
1.2.1.1. PODER DEL ESTADO-----	6
1.2.1.2. PODER ECONÓMICO-----	7
1.2.1.3. PODER DE ARMAS-----	7
1.2.1.4. PODER DE POLICÍA-----	8
1.3. CONCEPTOS DE SEGURIDAD-----	9
1.3.1. SEGURIDAD-----	9
1.3.1.1. SEGURIDAD NACIONAL-----	9
1.3.1.2. SEGURIDAD PÚBLICA-----	11
1.3.1.3. SEGURIDAD HUMANA-----	13
1.3.1.4. SEGURIDAD CIUDADANA-----	14
1.4. CONCEPTOS DE POLICÍA-----	15
1.4.1. PRECISIONES HISTÓRICO-TERMINOLÓGICAS EN TORNO AL VOCABLO POLICÍA-----	15
1.4.2. CONCEPTO DE POLICÍA-----	16
1.4.3. ENFOQUES DE LA FUNCIÓN POLICIAL-----	18
1.5. CONCEPTOS DE FUERZA PÚBLICA-----	19
1.5.1. FUERZA-----	19
1.5.1.1. FUERZA PÚBLICA-----	19
1.5.1.2. USO POLICIAL DE LA FUERZA-----	21
1.5.1.3. FUERZA EXCESIVA-----	23

1.5.1.4. FUERZA INNECESARIA Y FUERZA BRUTAL-----	25
1.5.1.5. FUERZA LETAL-----	26
1.5.1.6. FUERZA LEGÍTIMA-----	27
1.6. CONCEPTOS DE DERECHOS HUMANOS-----	28
1.6.1. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO-----	28
1.6.2. DERECHOS HUMANOS-----	29
1.6.2.1. DERECHO HUMANO A LA VIDA-----	29
1.6.2.2. DERECHOS HUMANOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN-----	30
1.6.2.3. DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD PERSONAL-----	31
1.6.2.4. DERECHO HUMANO A LA INTEGRIDAD PERSONAL-----	32
1.7. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA FUERZA PÚBLICA -----	33
1.7.1. LA FUERZA PÚBLICA EN EL ABSOLUTISMO-----	33
1.7.2. LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO-----	33
1.7.3. DESARROLLO HISTORICO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO-----	35
1.7.3.1. DE LA COLONIA AL MÉXICO INDEPENDIENTE-----	35
1.7.3.2. MÉXICO DURANTE EL RÉGIMEN DE PORFIRIO DÍAZ-----	37
1.7.3.3. MÉXICO CONTEMPORÁNEO-----	38

CAPÍTULO II

2. ANÁLISIS AL ORDEN JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA-----	40
2.1. CONSTITUCIÓN-----	40
2.2. LEYES FEDERALES-----	47
2.2.1. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA-----	47
2.2.2. LEY DE LA POLICÍA FEDERAL-----	48
2.2.3. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA -----	48
2.2.4. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS -----	48
2.3. DISPOSICIONES CONEXAS-----	49
2.3.1. CÓDIGO PENAL FEDERAL-----	49
2.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-----	50
2.4. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-----	50
2.4.1. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 12/2006-----	50
2.5. LEYES ESTATALES-----	51
2.5.1. LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL-----	56
2.5.2. LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE OAXACA-----	63

2.5.3. LEY PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS-----	63
2.6. PROTOCOLOS-----	64
2.7. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES-----	65
2.7.1. INSTRUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-----	65
2.7.1.1. CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY-----	66
2.7.1.2. PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY-----	68

CAPÍTULO III

3. REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA: EXPERIENCIAS COMPARADAS-----	72
3.1. CASO 1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA-----	72
3.1.1. ANTECEDENTES-----	72
3.1.2. MODELO POLICIAL Y ESTRUCTURA DE LA POLICÍA-----	74
3.1.3. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN-----	75
3.1.4. MARCO LEGAL EN EL EMPLEO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA-----	77
3.1.4.1. EL EJERCICIO DEL USO DE LA FUERZA Y SU REGULACIÓN-----	78
3.1.4.2. PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD-----	80
3.1.4.3. EL USO DE ARMAS DE FUEGO-----	81
3.1.5. LA REVISIÓN-----	83
3.1.5.1. PROCEDIMIENTOS DE INFORME-----	83
3.1.6. CONSIDERACIONES FINALES RELATIVAS AL CASO ALEMÁN-----	85
3.2. CASO 2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA-----	86
3.2.1. ANTECEDENTES-----	86
3.2.2. MODELO POLICIAL Y ESTRUCTURA-----	87
3.2.3. BASES JURÍDICAS PARA EL USO DE LA FUERZA-----	87
3.2.3.1. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS (BILL OF RIGHTS)-----	88
3.2.3.2. PRINCIPIO DE “REASONABLENES”-----	89
3.2.3.3. CASE LAW: USO DE LA FUERZA-----	89
3.2.3.3.1. JOHNSON VS. GLICK (1973)-----	89
3.2.3.3.2. TENNESSEE VS. GARNER (1985)-----	90
3.2.3.3.3. GRAHAM VS. CONNOR (1989)-----	90
3.2.3.4. DOCTRINA DEL COMMON LAW: USO DE LA FUERZA LETAL-----	92

3.2.4. DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE SEATTLE-----	93
3.2.4.1. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN-----	93
3.2.4.2. USO DE LA FUERZA-----	95
3.2.4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS-----	96
3.2.4.3.1. PROCEDIMIENTOS DE INFORME-----	96
3.2.4.3.2. LA REVISIÓN DE INCIDENTES QUE INVOLUCRAN USO LETAL DE LA FUERZA: ARMAS DE FUEGO-----	97
3.2.4.3.3. REVISIÓN EXTERNA: MECANISMOS DE VIGILANCIA CIVIL-----	98
3.2.4.3.4. INTEGRACIÓN DE LA OFICINA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROFESIONAL-----	99
3.2.4.3.5. TIPOS DE INVESTIGACIONES RESPECTO A LAS QUEJAS-----	100
3.2.4.3.6. CLASIFICACIÓN DE LOS ALEGATOS Y CONCLUSIONES-----	100
3.2.5. CONSIDERACIONES FINALES-----	102

CAPÍTULO IV

4. COYUNTURA Y PROSPECTIVA DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO-----	103
4.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO-----	103
4.1.1. QUEJAS ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-----	104
4.1.1.1. EVOLUCIÓN DE QUEJAS-----	106
4.1.2. QUEJAS ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL- -----	111
4.1.2.1. EVOLUCIÓN DE QUEJAS-----	112
4.1.3. QUEJAS ANTE EL ÓRGANO DE SUPERVISIÓN INTERNA DE LA POLICÍA FEDERAL (ASUNTOS INTERNOS) -----	115
4.1.3.1. EVOLUCIÓN DE QUEJAS-----	116
4.1.4. DENUNCIA O QUERRELA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO-----	119
4.1.5. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO-----	120
4.2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN MATERIA POLICIAL-----	122
4.2.1. PRINCIPALES FUNCIONES DE LAS FUERZAS POLICIALES EN MÉXICO-----	122
4.2.2. LA DISCRECIONALIDAD EN MATERIA POLICIAL-----	123
4.3. PRINCIPIOS ELEMENTALES PARA EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA PÚBLICA-----	125
4.4. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS -----	126
4.5. PROPUESTA PARA UNA LEY GENERAL EN MATERIA DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE MÉXICO-----	129
4.6. CONSIDERACIONES FINALES-----	138

CONCLUSIONES-----	140
BIBLIOGRAFÍA-----	143
LEGISLACIÓN-----	152

INTRODUCCIÓN

La violencia es una epidemia que aqueja a todo el mundo y en mayor o menor medida cobra víctimas todos los días. México es un país especialmente violento, en ese sentido, una de las caras del fenómeno de la violencia en el país, es la violencia policial.

La policía es un agente público central en el aseguramiento y protección de los derechos humanos de los ciudadanos a los que debe servir, sin embargo, cada vez son más frecuentes las críticas y protestas contra los abusos de ciertas esferas de la policía que se dejan corromper, que emplean brutalmente la fuerza pública, que recurren a la tortura y que utilizan de manera arbitraria las armas de fuego, arrastrando prácticas de violencia institucional, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales.

Advertimos con preocupación que pese a la responsabilidad que conlleva el empleo de la coacción estatal en materia de seguridad y orden públicos, confiado a los cuerpos de policía, el empleo legítimo de la violencia no ha sido objeto de análisis y desarrollo legislativo.

A través de la función de hacer cumplir la ley se concretan las intervenciones más gravosas a derechos humanos como la vida, la integridad física y la libertad. Lo anterior, deriva en la exigencia de establecer en forma clara y precisa las condiciones necesarias para su ejercicio legítimo.

Históricamente en México se han vivido episodios especialmente violentos que han puesto de manifiesto problemas estructurales y práctica de violencia institucional en la policía. El movimiento estudiantil mexicano de 1968 y la represión de la cual fue objeto, los hechos suscitados en Aguas Blancas en el estado de Guerrero (1995), en San Salvador Atenco en el estado de México (2006) y más recientemente el asesinato de seis personas y la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa en el estado de Guerrero (2014). Siendo esta última la tragedia nacional que cimbra nuestras conciencias, culminación de la violencia y criminalidad que azota al país. Ayotzinapa es un clamor nacional por un alto a la corrupción e impunidad.

Si bien estos sucesos han resultado en extensas discusiones públicas sobre deplorables actuaciones policiales, no han derivado en el establecimiento de reglas claras que tutelen un ámbito tan sensible para los derechos humanos.

Los hechos demuestran que el abuso y la brutalidad policial se ubican en la médula del sistema policial mexicano y es por ello que demandamos una actitud de prevención y rendición de cuentas frente a las instituciones de seguridad que ejercen en representación del Estado la potestad del monopolio de la violencia y el empleo legítimo de la fuerza.

Para los efectos que nos ocupan, nos allegamos de diversas fuentes de información; prensa escrita, revistas, catálogos, literatura especializada, artículos académicos, tesis, conferencias, recursos de Internet, información pública gubernamental (a través de solicitudes de acceso) y legislación. En ese sentido, el presente estudio se encuentra conformado por cuatro capítulos.

El *Capítulo 1 Conceptos Preliminares y Presentación del Tema Legitimidad en el Uso de la Fuerza Pública*, aborda el marco teórico atinente al tema de estudio, con base en literatura especializada se estudia el contexto y se aterriza el concepto del uso de la fuerza, y finalmente se lleva a cabo un breve análisis del desarrollo que ha tenido el empleo de la fuerza pública en el Estado mexicano.

Por otra parte, en el *Capítulo 2 Análisis al Orden Jurídico Nacional e Internacional del Uso de la Fuerza Pública*, se lleva a cabo un estudio riguroso del estado que guarda el marco legal en el cual la policía emplea la fuerza en nuestro país, cómo se confieren poderes a la policía para el desempeño de sus funciones y finalmente se abordan las normas internacionales de derechos humanos específicas en la materia.

En el *Capítulo 3 Regulación del Uso de la Fuerza Pública: Experiencias Comparadas*, se busca mediante la recopilación y el análisis comparativo de la organización, administración, marco legal, así como mecanismos de reporte y control del empleo de la fuerza pública por las fuerzas policiales en la República Federal Alemana y los Estados Unidos de América, entregar datos que permitan beneficiar el conocimiento sobre las posibles alternativas de regulación y control del empleo de la fuerza pública en nuestro país.

Finalmente en el *Capítulo 4 Coyuntura y Prospectiva del Uso de la Fuerza Pública en México*, se presenta una propuesta para crear, ampliar y mejorar el marco jurídico sobre el uso y ejercicio de la fuerza pública por los integrantes de instituciones de seguridad pública en México.

En la primera parte, se muestra un análisis contextual estadístico de la problemática atinente al uso de la fuerza y las violaciones a derechos humanos en México, mediante el análisis de datos registrados por la Policía Federal, la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a efectos de vislumbrar la magnitud del problema a nivel nacional e identificar posibles soluciones en torno al mismo.

En una segunda parte, se identifica la discrecionalidad policial como una de las principales problemáticas asociadas a la función de hacer cumplir la Ley, en seguimiento a lo anterior, en la tercera parte, se esquematizan los principios reconocidos internacionalmente en materia de uso legítimo de la fuerza. En la cuarta parte, se pone de manifiesto la importancia de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 en relación a nuestra materia de análisis. Para concluir, en la quinta parte, se desarrolla nuestra propuesta principal, a saber, la regulación a nivel nacional mediante ley formal y material del uso legítimo de la fuerza pública; asimismo se sugieren los contenidos mínimos a incluir en la misma.

La cobertura informativa cotidiana en noticieros y páginas de periódico que evidencia día a día una crisis en materia de humanos en el país, la conciencia de la dignidad de los cuerpos de policía y la obligación de salvaguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todo individuo, torna imperiosa la redacción y aprobación de la Ley General que se propone.

Es así que realizo la presente tesis, con la esperanza de que contribuya en algo al propósito que nos anima, que es, el progreso de nuestro país.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES Y PRESENTACIÓN DEL TEMA

LEGITIMIDAD EN EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA

El espectáculo de nuestra época parece mostrar que toda la predicación sobre los derechos de los hombres -intocables por parte del Estado- debe ser repetida, renovándola. Como universitarios, la lección recibida nos mantiene en la convicción de que el poder debe ser frenado por la razón: así se resume toda lucha por el derecho.

Ignacio, Carrillo Prieto

1.1. CONCEPTO DE ESTADO.

1.1.1. EL ESTADO.

La palabra *Estado* encuentra su origen en la palabra latina *stātūs* que significa postura, posición, actitud, en ese sentido el *stātūs rei publicae* o *civitatis*, era entendido como el estado de los asuntos públicos, forma de gobernar.¹

Dícese que un Estado, es aquel sistema político creado e inventado para el ejercicio de poder a través de formas, contenidos, valores, objetivos y estrategias tanto internos como externos, cuyas características fundamentales son la territorialidad, soberanía, diferenciación e institucionalización.²

1.1.1.1 EL ESTADO Y EL MONOPOLIO DE LA FUERZA.

Para Hobbes, la causa final, propósito o designio que hace que los hombres, que por naturaleza aman la libertad y el dominio sobre los demás, se impongan a sí mismos

¹ Pimentel Álvarez, Julio, *Diccionario Latín-Español / Español-Latín. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico, 6ª edición*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004, p.p. 904 y 740.

² Beobide Ezpeleta, Ignacio M. y Gordillo Pérez, Luis I., *La naturaleza del Estado. Origen, tipología y lógica de actuación política y social*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 11

restricciones cuando viven en Estados, es el procurar su propia conservación, es decir la seguridad de cada uno y, consecuentemente, una vida más grata. Este autor considera que el hombre es el lobo del hombre, por ello, de no pactar con los otros se encontraría en un estado de naturaleza que representa una condición de guerra permanente de cada uno contra todos para alcanzar sus intereses personales y afirmar sus pasiones naturales.³

En opinión de Hobbes, el único modo de erigir un poder común que pueda defender a los hombres de entre ellos mismos y logre la seguridad de todos, es el de conferir todo el poder y fuerza individuales a un solo hombre o a una asamblea de hombres que, mediante una pluralidad de votos, puedan reducir las voluntades de los súbditos a una sola voluntad. Una vez hecho esto, una multitud así unida en una persona concibe ese gran Leviatán, lo que Hobbes designa Estado.⁴

La obra de Hobbes se desarrolla a mediados del siglo XVII, durante la consolidación del Estado absolutista monárquico en Europa, en tal escenario, el Leviatán puede ejercer los medios y la fuerza particular de cada uno como mejor le parezca, es el Leviatán libre de ejercer la violencia en aras de la realización de lo que se considera el interés principal; la seguridad.⁵

Por otra parte, en su reputada obra *Economía y Sociedad*, Max Weber, define el Estado como una organización política de carácter institucional y continuado en la que su aparato administrativo reclama con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del ordenamiento vigente.⁶ En ese sentido, en su libro *El político y el científico*, caracteriza al Estado como el “monopolio legítimo de la violencia física” dentro de su territorio: la única fuente del derecho a la violencia.⁷ El Estado es entonces, una asociación política que tiene dos características indispensables: el carácter institucional y duradero y el monopolio legítimo de la fuerza.

En tales términos, Weber define a la comunidad política, no por el fin que busca realizar, sino por el medio esencial y específico que utiliza: la fuerza física.

³ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, p.153.

⁴ *Ibidem*, pp. 156-157.

⁵ Ibarra Palafox, Francisco, *El leviatán desencadenado o la legitimidad de la violencia estatal*, en Medina Mora Icaza, Eduardo (coord.), *Uso Legítimo de la Fuerza*, INACIPE, México D.F., 2008, p. 21.

⁶ Weber, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 43-44.

⁷ Weber, Max, *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, p. 83.

En esa dirección, afirma que el Estado debe reclamar con éxito para sí el monopolio de la fuerza legítima, es decir, que el Estado, deberá deslegitimar la fuerza ajena a sí mismo.

Por su parte, Barzel Yoram, afirma que el Estado consiste en (i) un grupo de individuos sujetos a una tercera persona que utiliza la violencia para respaldarse y (ii) un territorio donde estos individuos residen que está delimitado por el alcance del poder de quien detenta esa fuerza.⁸ (La traducción es propia)

A su vez, Reinhold Zippelius considera que el Estado es la estructura de convivencia humana que nos envuelve, nos exige y nos protege en formas múltiples. Entonces, el Estado, en tanto que es una estructura organizada de poder y acción, tiene como función garantizar una convivencia ordenada y sin contradicciones, y en especial, la paz y la seguridad jurídica.⁹

Al Estado lo consideraremos como aquella asociación política territorial, destinada a garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, lo que explica el monopolio que mantiene sobre la violencia legítima, en consecuencia la legitimidad de un Estado que no cumple con sus funciones esenciales de garantizar la seguridad, la vida y propiedad de las personas, se erosiona y resulta cuestionable.

1.1.1.2. RAZÓN DEL ESTADO.

Originada como una expresión de la realidad del poder estatal, guarda su propia peculiaridad; todo a favor del Estado nada en contra del él. La idea de razón de Estado corresponde a tiempos históricos y políticos que transcurren en los siglos XVI y XVII, en el mundo occidental.

Desde la paz de Westfalia el Estado fue concebido como el actor central tanto a nivel interno como externo. En el plano interno, dicha centralidad fue concebida por la corriente contractualista como la resultante de un acuerdo social que daba base a la legitimidad del estado.

⁸ Barzel, Yoram, *A Theory of the State*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2002, p. 4.

⁹ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, UNAM, México, D.F. 1983, pp. 3- 57

El Estado entonces, aparece como árbitro ante los conflictos sociales y mediante el uso legítimo de la fuerza goza del poder suficiente para salvaguardar las garantías y la paz social.¹⁰ En ese sentido, la razón del Estado se ha identificado con la satisfacción del bien público, o dicho en otros términos, del interés general o del bien colectivo.¹¹

1.1.1.3. LEGITIMIDAD.

La palabra legítimo, proviene del latín *lēgītīmus*, que quiere decir conforme a las reglas, regular.¹²

La teoría constitucional contemporánea, ha afirmado la tesis de que la legitimidad estatal proviene de los derechos fundamentales de las personas, tal concepción adquiere una doble significación, por una parte supone que el sustento de legitimidad del Estado reside en el reconocimiento de un conjunto de derechos que imponen límites y vínculos al poder político y por otra implica que la legitimación de las políticas públicas depende de que estas ofrezcan garantía efectiva a esos derechos.¹³

Gabaldón considera que la idea de legitimidad evoca la de un orden determinado que se reconoce y acepta, y este reconocimiento y aceptación no pueden ser sencillamente presupuestos, sino que requieren verificación más allá de la comprobación de la existencia del dato normativo.¹⁴

Delgado Ocando considera que la legitimidad es una “idea reguladora” según la cual debe tenerse como legítima la norma cuya validez se postula contractualmente.¹⁵

¹⁰ Vázquez García, Rafael, *Sobre la vigencia del Estado. Bringing the state back in*, en Vázquez García, Rafael, Editor, *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*, Universidad de Granada, Granada 2011; pp. 7-8.

¹¹ Rubio Lara, M^a. Josefa, *Concepto y Teorías del Estado. El Estado y la Ciencia Política*, en Blas Guerrero, Andrés De y Rubio Lara, M^a Josefa, *Teoría del Estado I. El Estado y sus Instituciones*, Librería UNED, Madrid, 2010, pp. 11-12.

¹² Pimentel Álvarez, Julio, *Diccionario Latín-Español / Español-Latín. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico, 6ª edición*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004, pp. 414 y 932.

¹³ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos, Un nuevo paradigma*, Porrúa, México, 2011, 3ª ed., p. IX.

¹⁴ Gabaldón, Luis Gerardo, *Introducción ¿Por qué la legitimidad?*, en Gabaldón, Luis Gerardo (ed.), *Legitimidad y sociedad*, Alfadil Ediciones, Venezuela, 1989, p.9.

¹⁵ Delgado Ocando, J.M., *La legitimidad como eficacia transformadora y su nivel psicosocial de mediación* en Gabaldón, Luis Gerardo (ed.), *Legitimidad y sociedad*, Alfadil Ediciones, Venezuela, 1989, p. 24.

En seguimiento a lo anterior, el autor en cita afirma que la racionalidad produce legitimidad y la legitimidad expresa el clima de aceptación de los ciudadanos frente al ejercicio de la administración estatal.¹⁶

La fuerza pública materia de nuestro análisis es ejecutada por las instituciones del Estado, en ese sentido respecto a la legitimidad institucional, Barroso considera que ésta, se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptado sobre cómo debe ser la administración en un Estado social y democrático de derecho.¹⁷

1.2. CONCEPTO DE PODER.

1.2.1. PODER.

El término *poder* proviene de la voz latina *potere* que guarda el significado de autoridad y también el de mando¹⁸, así mismo más allá de su extracción etimológica, el concepto de *poder* ha sido diversa y extensamente definido.

En un primer orden de ideas, para enmarcar el concepto en análisis, retomaremos los conceptos weberianos de poder (*Match*) y dominación (*Herrschaft*). Para el célebre sociólogo alemán el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.¹⁹

Es decir, para Weber el poder es la imposición unilateral de la propia voluntad sobre otro, tal imposición podrá obtenerse por medio de la fuerza u otros medios tales como la persuasión, las recompensas o los castigos. En seguimiento a lo anterior, Weber considera a la dominación como la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas.²⁰

¹⁶ *Ibidem*; p. 35.

¹⁷ Carrillo Barroso, Ernesto y Tamayo, Manuel, *La legitimidad de la administración pública*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, D.F., 2012, p. 684.

¹⁸ Carpizo, Jorge, *El poder: Naturaleza, Tipología y los Medios*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, Nueva Serie, año XXXII, núm. 95, Mayo-Agosto de 1999, p. 322.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/95/art/art2.pdf>

¹⁹ Weber, Max, *op. cit.* nota 6, p.43

²⁰ *Ibidem*.

En ese sentido, el poder, entendido como la capacidad de hacer triunfar la voluntad sobre otros venciendo resistencias ajenas es una cuestión de hecho, que queda referida al campo de la violencia y de la imposición, y se aparta del análisis de la legitimidad; razón por la cual en su obra Weber no se ocupa en adelante del poder sino de la dominación, en la que encuentra reciprocidad entre la voluntad de uno y la obediencia de otros.²¹

Por su parte, Robert Dahl considera que “*A tiene poder sobre B en la medida en que logra que B haga algo que de otro modo no haría*” (la traducción es propia).²² El poder se refiere entonces a la capacidad de un sujeto individual, de un grupo o asociación para provocar sobre otros un comportamiento determinado que éstos por sí mismos no habrían realizado, es decir, la capacidad para imponer conductas.

Dado que el poder deriva del desarrollo de distintas actividades, éste tiene numerosas manifestaciones; en ese sentido, es posible referirnos al poder económico, poder militar, poder de policía y conforme a estas expresiones enfocar su análisis, de ahí las diversas definiciones que se han establecido al respecto. Para los efectos de la presente investigación analizaremos cuatro estirpes sustantivas de poder, estructurales en las sociedades: el poder de Estado, el poder económico, el poder de armas y poder de policía.

1.2.1.1. PODER DEL ESTADO.

El poder del Estado consiste en el conjunto de facultades con que debe dotarse a los titulares de funciones estatales para regular obligatoriamente la conducta de una comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, en caso extremo, aun con el empleo de la fuerza física. Asimismo es de resaltar que dichas facultades les son conferidas y reconocidas por un consenso general.²³

En seguimiento a lo anterior, Zippelius considera que la tarea de garantizar la paz y la seguridad jurídicas requiere que los titulares de papeles estatales -en el marco de sus competencias- afirmen enérgica y eficazmente el monopolio de la fuerza física contra todo

²¹ Martínez Ferro, Hernán, *Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber*, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, vol.12, núm. 1, pp. 405-427.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73313677018>.

²² Dahl, Robert A., *The Concept of Power*, en *Behavioral Science*, vol. 2, núm.3, Julio 1957, pp. 202-203.
http://welcometorel.files.wordpress.com/2008/08/conceptpower_r-dahl.pdf.

²³ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 9, pp. 57-58

acto de violencia que no provenga del Estado. Cuando la creación o el ejercicio de las competencias estatales no bastan para realizar esta tarea, se ve frustrada una de las necesidades fundamentales de la comunidad jurídica; el poder del Estado pierde su credibilidad y, junto con él, la confiabilidad del orden estatal.²⁴

1.2.1.2. PODER ECONÓMICO.

El poder económico se refleja en el dominio o la propiedad de las cosas, no obstante en su ejercicio, el poder económico también implica el gobierno -sólo que indirecto- de seres humanos, mediante el manejo y control de bienes y servicios, de los factores de la producción y del comercio.²⁵

El poder económico puede ser entendido como el dominio o influencia que tiene un individuo o grupo sobre otros individuos o grupos por el hecho de poseer una gran cantidad de recursos.

1.2.1.3. PODER DE ARMAS.

Antes de abordar el concepto de poder armas, es preciso señalar de manera general, que la palabra arma, proviene del latín *ōrum*, que quiere decir, medio o máquina destinados a atacar o a defenderse.²⁶

Para llegar, a un concepto de poder de armas, debemos tomar en cuenta dos puntos del Estado; el primero atañe a que una de sus principales obligaciones es precisamente garantizar la seguridad (a través de los medios idóneos para lograr el deber en cuestión), y el segundo, concierne a que éste posee el monopolio del uso de la fuerza legítima. De lo anterior se puede deducir que el poder de armas es un poder del Estado, tiene una función instrumental ya que constituye una herramienta para llevar a cabo su ardua y permanente tarea de garantizar la seguridad.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *El poder y sus tipos*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 81 septiembre-diciembre, IIJ-UNAM, México, 1994, p. 671.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/81/art/art3.pdf>.

²⁶ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Matéu Cromo, 22 ed., España, 2001, p. 138.

En ese tenor, concebimos al poder de armas, como el dominio que un ente determinado ejerce sobre otro mediante la concentración y empleo de armas. Una manifestación del poder del Estado para -mediante sus instituciones de seguridad- hacer uso de armas, con el fin de salvaguardar el orden público.

1.2.1.4. PODER DE POLICÍA.

Herrendorf define al poder de policía como una forma de poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, la seguridad y la ética social, con arreglo al programa coexistencial de vida que la sociedad ha elegido para sí.²⁷

En ese sentido, la composición del sentido de dicha definición sería la siguiente:

- Forma de Poder.
- Limita derechos subjetivos.
- Lo hace por vía reglamentaria.
- Está sujeto a revisión judicial, lo que configura el rigor de la razonabilidad y limita las posibilidades de arbitrariedad manifiesta o injusticia intrínseca.
- Solo actúa en beneficio de valores sociales específicos y delimitados.
- No puede violentar el programa de vida que la sociedad escogió para sí.

Por su parte, Lorences, considera al poder de policía como una potestad atribuida por la constitución, al órgano o poder legislativo a fin de que este reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes.²⁸

Fiorini, define al poder de policía como la actividad jurídica del Estado que tiende a regular el equilibrio necesario entre la existencia individual o individuales o el bien común, cuando es perturbado.²⁹

²⁷ Herrendorf, Daniel, *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*, INACIPE, México, 1990, p. 61.

²⁸ Lorences, Valentín, *Poder de Policía, Edictos Policiales, justicia contravencional y de faltas*, Editorial Universidad, Argentina, 1997, p. 19.

²⁹ Fiorini, Bartolomé, *cit. en*, Lorences, Valentín, *Poder de Policía, Edictos Policiales, justicia contravencional y de faltas*, Editorial Universidad, Argentina, 1997, p. 19.

Consideramos el poder de policía una manifestación del poder del Estado que restringe razonablemente el ejercicio de derechos individuales, con el fin de asegurar el bien común y soslayar conflictos sociales.

1.3. CONCEPTOS DE SEGURIDAD.

1.3.1. SEGURIDAD.

La palabra seguridad proviene del latín *sēcūrītās*, que significa despreocupación, tranquilidad.³⁰ En ese sentido, la seguridad es considerada el estado o situación en el que una persona o un grupo de ellas, pueden desenvolverse de manera confiada o tranquila, en un ambiente de certidumbre, para lograr sus objetivos de manera estable y productiva.³¹

Existen diversos conceptos asociados al término de seguridad; de esta manera hay seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad ciudadana, entre otros y todos estos aluden, en síntesis a la esencia de la cuestión y que tal como apunta el jurista Sergio García Ramírez puede resumirse en una fórmula concisa: que las personas se encuentren a salvo y puedan llevar adelante su proyecto de vida.³²

En suma, hay seguridad cuando no existen amenazas que socaven, inhiban o supriman los bienes y derechos de cada uno, y se cuenta, por otra parte, con razonables condiciones para el desarrollo de la propia existencia.³³

1.3.1.1. SEGURIDAD NACIONAL.

El concepto de seguridad nacional no es unívoco, este será definido por cada asociación política en función de su realidad e intereses; en ese sentido diversos analistas

³⁰ Pimentel Álvarez, Julio; *Diccionario Latín-Español / Español-Latín. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico*, Porrúa, 6ª ed., México, D.F., 2004, p.p. 977 y 706.

³¹ Gomár Hernández, Jerónimo Ilich, *Profesionalización de la seguridad en México desde un enfoque jurídico*; *Seguritecnia*, N° 397, 2013, págs. 60-64.

³² García Ramírez, Sergio, *En torno a la seguridad pública -desarrollo penal y evolución del delito-* en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A, (Coordinadores), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IIJ-UNAM, México, 2002, p. 81.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr15.pdf>

³³ *Idém.*

señalan que su uso comenzó en la época de la Guerra Fría con la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos.³⁴

Eduardo Guerrero, apunta lo siguiente en torno a la seguridad nacional:

(...) ésta se refiere a la **protección del Estado** frente a amenazas internas y externas. La primera preocupación del Estado, relativa a la seguridad nacional, es la propia supervivencia. Gobiernos fuertes, cuya estabilidad interna está asegurada, se refieren a su seguridad nacional en términos de protección frente a amenazas externas. En cambio, gobiernos débiles han tendido a definir su seguridad nacional como protección del gobierno frente a amenazas internas, tales como la guerrilla, la revuelta, el crimen organizado o los golpes de Estado.³⁵

Condoleezza Rice, concibe a la seguridad nacional como la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.³⁶

Por su parte, Herrera Laso considera a la seguridad nacional como:

El conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.³⁷

La *Ley de Seguridad Nacional* define en su artículo 3º, a la seguridad nacional, como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

³⁴ Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Policía y seguridad en México*, INACIPE-OIT, México, 2005, p. 262.

³⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Transparencia y seguridad nacional*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, 2010, p. 12.

³⁶ Rice, Condoleezza, *La promoción del interés nacional*, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1 núm. 1, primavera 2001, ITAM, México, 2011, pp. 131-146.

³⁷ Herrera Lasso, Luis y González, Guadalupe, *Balance y perspectivas en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México*, en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 391.

- a) La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- b) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- c) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- d) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación.
- e) La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- f) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

En general se tiene que el concepto de seguridad nacional acentúa la protección del Estado y la integridad territorial frente a otro actor de carácter estatal, o de carácter transnacional, como el crimen organizado, el terrorismo, entre otros. De esto se deduce que al proteger la seguridad nacional se resguardan los intereses vitales de una nación, su integridad territorial e institucional.³⁸

1.3.1.2. SEGURIDAD PÚBLICA.

Morales define a la seguridad pública como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas.³⁹

Por su parte Augusto Sánchez, considera que la seguridad pública:

(...) cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle el poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. (...) Así, la seguridad pública se

³⁸ Bailey, John y Dammert, Lucía, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI, FLACSO-Chile, ILANUD-Naciones Unidas, México, 2005, p. 13.

³⁹ Morales, Antonio, *Administración policial española*, Editorial San Martín, Madrid, 1998, p.27.

constituye en una manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.⁴⁰

Cabe señalar que el concepto de seguridad pública en las cartas políticas nacionales, ha sido objeto de transformaciones sustanciales, pasando de una función a cargo del Estado a un complejo sistema nacional. En la actualidad, el concepto de seguridad en nuestra Constitución, se encuentra integrado en los términos siguientes:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, 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 que esta Constitución señala. 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.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y **conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública**, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(...)

Por su parte, el artículo 2° de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la designa en el tenor siguiente:

(...) es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Sánchez, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, INACIPE, México, 2000, p. 83.

En concordancia a lo anterior, es posible señalar que la seguridad pública como función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios comprende un universo de cuatro elementos fundamentales:

- **Prevención:** Políticas y acciones encaminadas o tendientes a disuadir la comisión de delitos. Puede lograrse a través de cuerpos policíacos, políticas educativas, entre otras.
- **Procuración de justicia:** Actividad que se desarrolla en el transcurso de la investigación de los delitos a través de herramientas de criminalística y colecta de datos (Procuraría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, etc.) por parte de los Ministerios Públicos.
- **Impartición de justicia:** Recae en el poder judicial y se lleva a cabo por jueces con los elementos que fueron integrados por los Ministerios Públicos.
- **Readaptación social:** Consiste en separar de la sociedad a las personas que se les fue acreditada la responsabilidad penal con la intención de “reeducarse” y sensibilizarse para ser nuevamente incorporado a la vida en sociedad.

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; solo en esa tesitura se justifica la creación y mantenimiento de instituciones encargadas de la seguridad pública que operen en función de los derechos humanos de los ciudadanos para quienes trabajan.

1.3.1.3. SEGURIDAD HUMANA.

La seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significativo, que comprende la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos, incorpora seguridad de toda persona ante amenazas tanto violentas como no violentas, ya que constituye una condición representada por la ausencia de amenazas a los derechos que tiene todo individuo.

El Informe sobre Desarrollo Humano, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país.⁴¹

Rojas Aravena considera que la seguridad humana se centra en la protección de la persona y las comunidades es decir, el foco se desplaza del Estado a las personas; la cuestión fundamental es la protección de las personas y pueblos más allá de la circunstancia territorial estatal.⁴²

1.3.1.4. SEGURIDAD CIUDADANA.

Lahosa manifiesta que, el paso del concepto de orden público al de seguridad ciudadana es el paso de un terreno jurídico -y acorde a una política represiva- a un terreno más amplio y global. Orden público es una expresión que hace referencia al ámbito jurídico, la seguridad ciudadana abre el ámbito jurídico de la realidad social, que debe dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes contemplados en el orden constitucional.⁴³

Respecto a la noción de seguridad ciudadana, Víctor Abramovich, apunta que ésta:

(...) pone el **énfasis** en la **protección** de los **derechos** y la **ciudadanía** y prioriza intervenciones activas dirigidas a la prevención integral de las diversas formas de criminalidad y violencia. En su formulación concreta aparece contrapuesta a la idea de seguridad pública, pues esta última se orienta a la preservación del orden público y define a la seguridad desde los propios intereses del Estado. Para un enfoque basado en la seguridad ciudadana resultan centrales las estrategias coordinadas e integrales

⁴¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 26.

⁴² Rojas Aravena Benítez, Francisco, *Seguridad humana: aportes en la reformulación del concepto de seguridad*, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, IUGM, Madrid, 2007, p. 61.

⁴³ Lahosa, Josep, *Seguridad urbana: ¿realidad o percepción?*, en Revista Catalana de Seguretat Pública núm. 4, Barcelona, 1999, p. 123.
<http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewArticle/211831/0>.

de prevención de las distintas formas de violencia: la institucional, o sea la violencia generada desde los propios aparatos del Estado; y la social, en particular aquellas situaciones de conflicto atravesadas por problemas de desigualdad, de discriminación, y que en muchos de nuestros países presentan todavía características estructurales.⁴⁴

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.⁴⁵

1.4. CONCEPTOS DE POLICÍA.

1.4.1 PRECISIONES HISTÓRICO-TERMINOLÓGICAS EN TORNO AL VOCABLO POLICÍA.

Más allá de la significación estigmatizada y poco gratificante que más y más adquiere en la actualidad, nacida de la tradición política griega, *politeía* y pasada por el tamiz romano, *policía* fue la voz castellana con que se comenzó a denominar a ciertas funciones promotoras del Estado en la sociedad civil.⁴⁶

Así el término policía al igual que su cognado política, encuentra su origen en dos palabras griegas *πολιτεία* (*politeía*), que significa gobierno y *πόλις* (*polis*) que significa ciudad, pudiendo ser definido como gobierno de la ciudad.⁴⁷ Su denominación en el pasado aludía a una forma de institución en la sociedad y guardaba un sentido político.

⁴⁴ Víctor Abramovich, (Prologo), en Pita, María Victoria y Mendes de Miranda, Ana Paula *Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*, IPPDH / ACNUDH, Argentina, 2012, p. 03.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2009, p. IX.

⁴⁶ Guerrero, Omar, *Las ciencias de la Administración en el Estado Absolutista, México*, Fontarama S.A. de C.V., 1986, p. 21

⁴⁷ Nacif Mina, Jorge, *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*, Desarrollo Social Socicultur, México, 1986, p. 21- 22.

En el siglo XIV, en las doctrinas jurídicas francesas surge el vocablo *pólíce*, para designar el buen orden en los negocios públicos, en la España del mismo siglo, *policía* significaba política; cuatro siglos más tarde connotaba el buen orden que se observa y guarda en las Ciudades y Repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas, establecidas para su mejor gobierno.⁴⁸ Por su parte los ingleses utilizaron el vocablo *policy* para designar un estado organizado o *commonwealth*, aunque también significaba organización civil, los alemanes sus grandes estudiosos la denominaron *polizei* o *policey*.

Así lo denota Sergio Bova al señalar las siguientes precisiones respecto al sentido que el término “*Policía*” ha tenido en el transcurso de los siglos:

1. Desde un primer significado directamente etimológico de *conjunto de las instituciones necesarias para el funcionamiento y conservación de la ciudad-estado*, pasó a indicar en la Edad Media el buen orden de la *sociedad civil*, competencia de las autoridades políticas del Estado en contraposición al buen orden moral, campo exclusivo de la autoridad religiosa.
2. Hacia la época moderna el significado llegó a comprender toda la *actividad de la administración pública*: se llegó así al establecimiento de un Estado de *Policía*, con que se designó un ordenamiento en la que toda la función administrativa se indicaba con el término *Policía*.
3. Posteriormente, el concepto se volvió a restringir en el siglo XIX cuando se identificó de nuevo con la actividad dirigida a asegurar la defensa de la comunidad ante los peligros internos, representados estos por acciones y situaciones contrarias al orden y la seguridad públicas.⁴⁹

1.4.2. CONCEPTO DE POLICÍA.

Existen múltiples acepciones en torno al concepto de policía, por lo que de manera esquemática procederemos a retomar las que consideramos más importantes.

⁴⁸ Legarre, Santiago, *Policía, Poder de Policía y Reparto de Competencias en los Estados Unidos*, Cuadernos Electrónicos, núm. 03 enero-junio 2006, p.p. 81-82.
http://www.portalfio.org/inicio/repositorio/CUADERNOS/CUADERNO3/Policia_Poder_de_Policia.pdf.

⁴⁹ Bova, Sergio, “Policía”, en Norberto Bobbio, Niccola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, t. II (L-Z), Siglo XXI Editores, México, 1991, pp. 1203-1209.

Las definiciones que conciben a la policía como una *función*, la consideran una actividad administrativa, que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad o salubridad pública.⁵⁰ Como una labor permanente y concreta que ejercen los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con el fin de preservar la armonía social y garantizar el desarrollo de las actividades dentro del orden social, evitando que estas sean perturbadas.

Por su parte, las definiciones que conciben a la policía como un *poder*, la refieren como la facultad que tiene el Estado para limitar las voluntades individuales y derechos en beneficio de la comunidad.

A su vez las definiciones que delinear a la policía como una *institución* definen a la policía como un órgano, una corporación de control social, integrada por el conjunto de mecanismos que se organizan en torno a un sistema cuya esencia se encuentra en el poder público del Estado, en la prevención y represión de las conductas antisociales que constituyan infracciones administrativas o aún delitos.⁵¹

Las definiciones que conciben a la policía como un *instrumento gubernamental* la consideran como garante de la libertad negativa de las personas ante violencias y delitos que cercenen sus derechos y libertades, es decir, como una herramienta estatal específica -pero no única- de gestión de conflictos mediante su prevención o conjuración.⁵²

Por otro lado, la *policía democrática* ha sido concebida en los términos siguientes:

La policía es un órgano civil y **profesional** de Estado, responsable de hacer cumplir la ley de manera **imparcial** y en estricto **respeto** de los derechos humanos, **sujeta al control, obligada a rendir cuentas** y capaz de **fomentar la convivencia democrática**.⁵³

A su vez, Manning define la policía como una organización legítima y articulada burocráticamente que esgrime la fuerza letal en el control del orden político, mientras que

⁵⁰ Lorences, Valentín, *op.cit* nota 28, p. 19.

⁵¹ Arellano Wiarco, Octavio, A., *Seguridad Pública, Profesionalización de los Policias*, Porrúa, México, 2010, p. 75

⁵² Sain, Marcelo Fabián, *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, p. 2.

⁵³ Varenik, Robert O., *Accountability: Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional Comparado*, INSYDE/CIDE, México, 2005, p. 11.

la policía democrática es un tipo de organización policial que busca el daño mínimo para la ciudadanía (la traducción es propia).⁵⁴

1.4.3. ENFOQUES DE LA FUNCIÓN POLICIAL.

Ahora bien, cabe señalar que el contenido que se le asigna al concepto de policía, doctrinalmente puede reducirse a tres enfoques:

- a) *Formal*, que se enfoca a describir a la función policiaca en su desarrollo histórico;
- b) *Control social*, que responde a la ideología del Estado de una sociedad que requiere de controles para resolver las conductas desviadas, con una visión de directrices de jerarquía y disciplina donde se requiera imponer patrones de orden a través del control social;
- c) *Policía sociedad*, enfoque que busca superar la visión de un “Estado gendarme”, o intervencionista, y propone la concepción de una policía centrada en los términos de policía-sociedad, donde ambas partes se conciben como piezas de la misma comunidad, como entidades que coexisten en planos de amplia colaboración y superar la concepción de policía de control social, donde la policía juega un papel paternalista, de tutela de la seguridad pública, para evolucionar a un esquema donde la sociedad sea el eje de la seguridad pública y participe con el papel de la policía en tareas de supervisión, evaluación, propuestas de objetivos y fines de la institución policial.⁵⁵

La función de la policía tiene indefectiblemente un elemento represivo, no obstante la policía adoptará los diversos enfoques antes referidos, conforme a la ideología del Estado y del sistema de seguridad pública al que pertenezca, es decir de la forma en que sea dirigida para alcanzar fines diversos. Por ello, numerosos autores nos alertan sobre la necesidad de definir la policía por sus medios y no por sus fines, ya que a través de la historia la policía ha utilizado los medios que la definen para alcanzar tantos y diferentes que ninguna

⁵⁴ Manning, Peter, *Policing contingencies*. Chicago, University of Chicago Press, 2003, pp. 41-42.

⁵⁵ Arellano Wiarco, Octavio A., *op. cit.*, nota 51, pp. 73-74

definición basada en los fines podría determinarla. Así, la policía participa en la construcción del Estado, representando sus características.

1.5. CONCEPTOS DE FUERZA PÚBLICA.

1.5.1. FUERZA.

Se tiene que el vocablo fuerza, proviene del latín *fortia*, que significa vigor, robustez y capacidad para mover algo o a alguien que tenga peso o haga resistencia. El Diccionario de la Lengua Española la define como el acto de obligar a alguien a que asienta a algo, o a que lo haga.⁵⁶ La fuerza puede ser definida como la acción física ejercida para controlar el movimiento o la libertad de otro individuo, que puede producir lesiones e incluso en algunos casos la muerte.⁵⁷

En ese sentido, la fuerza puede apuntar a la sujeción, inmovilización o incapacitación corporal, usos asociados a finalidades instrumentales de control, aunque tal fuerza podría también asumir un significado expresivo, como castigo o sanción en sí mismos.⁵⁸

1.5.1.1 FUERZA PÚBLICA.

Al respecto, Tapia Mendoza define a la fuerza pública como:

Coacción a cargo del poder público (que puede expresarse de manera directa o indirecta), de competencia específica de los órganos de la administración pública, y sus dos grandes divisiones son la fuerza pública militar y la fuerza pública civil. Así la policía es uno de los órganos civiles al que el ordenamiento jurídico atribuye competencia coactiva para después particularizar las formas de aplicación (o uso).⁵⁹

⁵⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, Espasa, España, 2002.

⁵⁷ Alpert P. Geoffrey, Dunham G. Roger, *Understanding Police Use of Force, Officers, Suspects and Reciprocity*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2004, p. 20.

⁵⁸ Gabaldón, Luis Gerardo, *Función, Fuerza Física y Rendición de Cuentas en la Policía Latinoamericana: Proposiciones para un Nuevo Modelo Policial*, en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (eds.), *Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2007, p. 261.

⁵⁹ Tapia Mendoza, Elenka, *et. al.*, *Ley que regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal (Comentada)*, Instituto de Formación Profesional, México, 2008, pp. 35-36.

Yáñez Romero considera a la fuerza pública como la fuerza regulada, dirigida e incluso limitada por medio de normas jurídicas, monopolizada por el Estado.⁶⁰

A mayor abundamiento, Aguirreazkuenaga apunta que la fuerza pública y su expresión específica adquiere dos modalidades, aquella fuerza material que se impone en la aplicación de sanciones, tanto administrativas como penales, y/o en ejecución de todo tipo de resoluciones judiciales, la otra expresión la constituye la **coacción administrativa** utilizada -sin la intermediación de los órganos judiciales-, inmediateamente sobre los particulares, sus bienes sus actividades y sin que en ocasiones medie previo acto de requerimiento o, cuando exista se presente con una forma no procedimentalizada.⁶¹

Conceptualizando la fuerza pública, no fue posible localizar una definición legal sobre este concepto, en relación a este silencio normativo, Yáñez Romero apunta lo siguiente:

Para el caso de la noción de fuerza pública (administrativa) en lo que respecta a la constitución y leyes mexicanas existentes, se debe partir del hecho de que no ha existido ni existe definición de qué es, cómo funciona su aplicación, quiénes la deben autorizar bajo qué principio y quiénes la pueden aplicar (coacción directa o coerción material) en qué circunstancias.⁶²

Sentado lo anterior, para efectos de este estudio consideraremos a la fuerza pública como aquella fuerza coactiva de titularidad exclusiva del Estado, por virtud de la cual en circunstancias excepcionales interviene limitativamente en la esfera jurídica individual de los ciudadanos, mediante la aplicación inmediata o indirecta de coerción y cuyo empleo legítimo debe descansar sobre los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, oportunidad y rendición de cuentas.

El Estado ejerce dicha fuerza a través de sus representantes, en ese sentido la policía es el órgano administrativo encargado de hacer cumplir -incluso de manera obligada- la normativa vigente. De lo anterior, se colige la equiparación habitual que suele emplearse, cuando se habla de fuerza pública para aludir, de manera genérica, a algún cuerpo de

⁶⁰ Yáñez Romero, José Arturo, *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, p. 83.

⁶¹ Aguirreazkuenaga Iñaki, cit. en Yáñez Romero, José Arturo, *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, p. 83.

⁶² Yáñez Romero, Arturo, *op. cit.*, nota 60, p. 86.

policía,⁶³ no obstante lo anterior resulta conceptualmente erróneo, ya que como ha quedado manifiesto, la fuerza pública es una potestad originalmente atribuida al Estado, y la policía únicamente constituye el elemento específico y subjetivo de su ejercicio y ejecución material.

1.5.1.2. USO POLICIAL DE LA FUERZA.

Como ya ha sido abordado, el Estado, sus instituciones y prácticas se encuentran íntimamente ligadas con la violencia. Retomando a Weber, el Estado es una asociación política con dos características esenciales; el carácter institucional y duradero y el monopolio legítimo de la fuerza.

Este monopolio en el uso de la violencia que el Estado reclama para sí en un determinado territorio, es desplegado a través de determinados organismos instituidos legalmente y facultados para ello, en ese contexto la policía puede -de forma bastante genérica-, utilizar la fuerza de acuerdo a su criterio, es decir que en el ejercicio de sus atribuciones un policía deberá determinar que tanta fuerza requiere cada situación que atienda.⁶⁴ En ese sentido, los encuentros entre policías e individuos, ante escenarios de protesta social de diversa índole, transcurren en el marco de una incertidumbre situacional agravada por factores sociales, culturales, políticos, e institucionales.

Geoffrey y Smith consideran que la autoridad de la policía para usar fuerza representa uno de los más incomprensidos entre los poderes concedidos a representantes del gobierno, máxime si consideramos que los oficiales de policía están autorizados para usar fuerza tanto psicológica como física para realizar un arresto, al romper un altercado, al dispersar a una multitud revoltosa, contener manifestaciones o al realizar otras actividades oficiales durante sus rutinas diarias.⁶⁵

⁶³ Martínez Mercado, Fernando, *Investigación Aplicada. Uso de la fuerza*, Universidad de Chile-Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 2005, p. 3.

http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_04_usodelafuerza.pdf

⁶⁴ Klockars Carl B., *A Theory of Excessive Use of force and its Control*, en Geller, William y Toch, Hans (eds), *And Justice for all Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Police Executive Research Forum, Estados Unidos, Washington D.C., 1995, p. 12.

⁶⁵ Alpert, Geoffrey P. y Smith, William C., *How reasonable is the reasonable man?: Police and excessive force*, en *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol.85 núm.2, Northwestern University, Estados Unidos, 1994, p. 481.

McEwen señala que la característica que distingue a la policía de todos los demás grupos en la sociedad, es precisamente su autoridad para aplicar fuerza coercitiva cuando las circunstancias lo requieren. La fuerza puede ser insubstancial como empujar a una persona para conseguir su atención o tan significativa como el uso de un arma de fuego, entre estos extremos hay diversos otros tipos de fuerza, incluyendo agarres firmes de un brazo, uso de agentes químicos debilitantes, y golpes con bastón, tolete o su equivalente. Cualquiera que sea el método usado, se espera que la policía aplique únicamente la fuerza necesaria para resolver una situación dada.⁶⁶

La mayoría de las investigaciones existentes acerca del *uso de la fuerza* fueron realizadas en los Estados Unidos, a partir de los años setenta, los estudios iniciales en la materia, han analizado las formas más severas del uso de la coerción, especialmente el uso de la fuerza letal y el abuso policial en el uso de la fuerza, o su exceso bajo formas no letales.⁶⁷

Las diversas actividades que debe llevar a cabo la policía como elemento específico de ejecución de la violencia del Estado, supone en múltiples casos el empleo de violencia, en tales consideraciones el rango discrecional tan amplio de la policía para usar fuerza, constituye el problema medular para definir y controlar su uso. En ese sentido, tal como lo apunta Gabaldón al momento de juzgar cuándo y cómo debió utilizarse la fuerza en una situación determinada surgen discrepancias que tienen que ver con la posición relativa de los sujetos activos y pasivos de la fuerza.⁶⁸

Debido a su complejidad, la definición de nuestro objeto de estudio no resulta simple, por ello las definiciones que adoptemos en torno al uso de la fuerza, deben ser ampliamente analizadas, debido a las consecuencias e implicaciones axiomáticas que tendrán en los alcances de la aplicación material de la fuerza, en el parámetro bajo el cual se juzgará la actuación de la policía, así como en los mecanismos que propongamos para efectos de su control.

⁶⁶ McEwen, Tom, *National Data Collection on Police Use of Force*, U.S. Department of Justice (Office of Justice Programs)-Institute for Law and Justice, Virginia, 1996, p.1.

⁶⁷ Rodríguez Games, Nicolás, *Estado del arte respecto del uso policial de la fuerza*, en Ales, Cecilia L. (coord. ed.), *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*, Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires Argentina, 2011, p. 28.

⁶⁸ Gabaldón Luis, Gerardo, *Op. cit.*, nota 58, p. 262.

1.5.1.3 FUERZA EXCESIVA.

Worden considera que los casos de *fuerza excesiva* involucran:

“... el uso de más fuerza de la que es razonablemente necesaria. Otros casos de fuerza inadecuada, sin embargo, involucran el uso de la fuerza cuando esta no se necesita en absoluto; estas son instancias de fuerza innecesaria”.⁶⁹ (La traducción es propia.)

Una influyente definición situacional de fuerza excesiva fue ofrecida por Albert Reiss (1968), en un estudio observacional de actividades policiales conducido por la Comisión Presidencial sobre Reforzamiento de Ley y Administración de Justicia. Él calificó que la fuerza es indebida bajo las siguientes condiciones:

1. Si un oficial de policía agrede a un ciudadano y falla en realizar un arresto;
2. Si el ciudadano no se resistió ni física ni verbalmente al oficial;
3. Si el oficial de policía, aún habiendo resistencia, podría fácilmente haber contenido en otras formas al ciudadano;
4. Si se encontraban presentes un número abundante de oficiales de policía y pudieron haber asistido a someter al ciudadano en la estación, celdas y cuartos de interrogación;
5. Si el sujeto fue esposado y no hizo ningún intento de huir u ofrecer resistencia violenta; y
6. Si el ciudadano se resistió al arresto, pero el uso de fuerza continuó aún después de que el ciudadano fue sometido.⁷⁰

La crítica de Alpert y Dunham a la definición situacional de Reiss, apunta a que los escenarios no tan claros como los formulados por el autor requerirán un análisis adicional, considerando que éste no abordó los distintos niveles de resistencia del sospechoso.⁷¹

⁶⁹ Worden, Robert E., *The Causes of Police Brutality: Theory and Evidence on Police Use of Force*, en, Geller, William y Toch, Hans (eds), *And Justice for All. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Police Executive Research Forum, Washington, D.C., 1995, p. 38.

⁷⁰ Reiss, Albert J., cit. en, *Principles of Criminology*, Sutherland, Edwing H., et.al, General Hall, E.U.A., 1992, p. 363.

Por su parte, Kenneth refiere que:

... al etiquetar la fuerza como excesiva rendimos un juicio, de que en un conjunto dado de circunstancias las acciones policiales sobrepasaron los límites de la necesidad.⁷² (La traducción es propia.)

Geoffrey y Smith señalan que grados de fuerza más allá de la necesaria para mantener el control policial deberían ser considerados como excesivos.⁷³ En ese sentido, se colige que el uso de la fuerza es excesivo cuando un oficial de policía sigue aplicando fuerza física a una persona que se ha vuelto incapaz de resistirse al arresto.

A su vez McEwen, sostiene que:

... un uso de fuerza excesiva significa que la policía aplicó demasiada fuerza en un incidente dado, mientras que excesivo uso de la fuerza significa que la policía aplica fuerza legalmente en demasiados incidentes.⁷⁴ (La traducción es propia.)

Por otra parte, una definición asiduamente aludida es la formulada por Klockars en su Teoría de la Fuerza Excesiva, en la cual concibe a la fuerza excesiva como:

... el uso de cualquier cantidad de fuerza que exceda a la que un oficial de policía altamente cualificado consideraría necesario utilizar en esa situación particular.⁷⁵ (La traducción es propia.)

El autor considera que la definición que esgrime, impone el parámetro más alto posible a la conducta de los policías, en ese sentido, manifiesta que la funcionalidad de cualquier definición de fuerza excesiva debe ser medida por su potencial para ayudar a controlarla.

⁷¹ Alpert P. Geoffrey, Dunham G. Roger, *Op. cit.*, nota 57, p. 22

⁷² Adams, Kenneth, *Measuring the Prevalence of Police Use of Force*, en Geller, William y Toch, Hans (eds.), *And Justice for all Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Police Executive Research Forum, Estados Unidos, Washington D.C., 1995, p. 62.

⁷³ Alpert, Geoffrey P. y Smith, William C., *op. cit.* nota 65, p. 497.

⁷⁴ McEwen, Tom, *op. cit.*, nota 66, p. 28.

⁷⁵ Klockars Carl B., *op. cit.*, nota 64, pp.17-18.

Estudios Latinoamericanos han analizado cómo la forma de gobierno bajo la cual se rige un Estado aumenta la probabilidad de los abusos o excesos en el uso de la fuerza.

1.5.1.4. FUERZA INNECESARIA Y FUERZA BRUTAL.

Skolnick y Fyfe describen la *fuerza innecesaria* como ineptitud o insensatez. Por ejemplo, cuando oficiales bien intencionados imprudentemente se involucran en situaciones de las que pueden librarse únicamente mediante el uso de fuerza. La fuerza innecesaria puede ser un error policial de buena fe.⁷⁶

En esa tesitura, Fyfe, afirma que las discusiones sobre las estrategias y técnicas para prevenir y reducir el uso policial de la fuerza deben ser orientadas por la distinción entre dos tipos de fuerza excesiva:

Violencia extralegal -brutalidad- es “el uso intencional y negligente de la fuerza por parte de oficiales que, conscientemente exceden los límites de su función”. “Fuerza innecesaria, por el contrario, es el resultado de la ineptitud o descuido, y “se produce cuando oficiales bien intencionados prueban ser incapaces de manejar las situaciones con las que se encuentran sin recurrir innecesaria o precipitadamente a la fuerza.”⁷⁷ (La traducción es propia.)

En tales consideraciones, es posible señalar que la **fuerza innecesaria** es un reflejo de la insuficiente capacitación y adiestramiento policial, posible resultado de la ineptitud y la inexperiencia. Sin embargo, la **brutalidad** involucra no solo el uso voluntario, doloso y equívoco de fuerza por oficiales que conscientemente exceden los límites de su función para infligir dolor y sufrimiento, sino los vicios y aspectos ideológicos en la formación y ejercicio de la función policial.

El 3 de marzo de 1991, se suscitó en los Estados Unidos un incidente que se volvería un sinónimo de **brutalidad** policial, la golpiza propinada a Rodney King por miembros del

⁷⁶ Skolnick, Jerome H. y Fyfe, James J., (1993), cit. en, *How reasonable is the reasonable man?: Police and excessive force*, en *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol.85 núm.2, Northwestern University, Estados Unidos, 1994, p. 488.

⁷⁷ Fyfe, James J., *Training to Reduce Police-Civilian Violence*, en Geller, William R. y Toch, Hans (eds.), *And Justice for All. Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Police Executive Research Forum, Washington, D.C., 1995, p. 163.

Departamento de Policía de Los Ángeles. Un video amateur, mostró al ciudadano tendido en el suelo mientras tres agentes le pateaban y golpeaban reiteradamente con sus macanas.⁷⁸

La absolución de los agentes un año después, desató tal indignación que derivó en las que se consideran las revueltas raciales más violentas en los últimos 30 años en los Estados Unidos. Durante los disturbios, más de 50 personas perdieron la vida y alrededor de 2.000 resultaron heridas. Los altercados causaron daños cifrados en miles de millones de dólares.

1.5.1.5. FUERZA LETAL

Cualquier fuerza que puede causar la muerte o lesiones corporales críticas para una persona, independientemente de la intención, la fuerza letal constituye el nivel de fuerza más alto usado por la policía, resulta en las lesiones más severas o incluso en la privación de vida para sus receptores.

Según Chevigny, la fuerza letal no es ni democrática ni autoritaria; es utilizada como instrumento de terror allí donde el control del gobierno es débil y donde los pobres son vistos como potencialmente peligrosos.⁷⁹

Respecto al uso letal de la fuerza, los *Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados De Hacer Cumplir La Ley*, señalan lo siguiente:

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

⁷⁸ American Civil Liberties Union, *La lucha contra los abusos de la policía, Manual de Acción Comunitaria*, Editado por el Departamento de Educación Pública de la ACLU, Estados Unidos, 1998, p. iv.

⁷⁹ Chevigny, Paul, “Definiendo el rol de la policía en América latina”, en Juan E. Méndez *et. al.* (compiladores) *La (in)efectividad de la Ley y la exclusión en América latina*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, Argentina, 2002, p. 67.

En ese sentido, el uso deliberado de armas letales debe restringirse a aquellas situaciones en las cuales sea estrictamente inevitable para proteger una vida. En México la fuerza letal ha sido utilizada para reprimir movimientos sociales.

1.5.1.6. FUERZA LEGÍTIMA.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado respecto al uso legítimo de la fuerza lo siguiente:

...el uso legítimo de la fuerza pública implica, entre otros factores, que ésta debe ser tanto necesaria como proporcionada con respecto a la situación, es decir, que debe ser ejercida con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga, así como tratando de reducir al mínimo las lesiones personales y las pérdidas de vidas humanas(...). El grado de fuerza ejercido por los funcionarios del Estado para que se considere adecuado con los parámetros internacionales, no debe ser más que el “absolutamente necesario”(…). El Estado no debe utilizar la fuerza en forma desproporcionada ni desmedida contra individuos que encontrándose bajo su control, no representan una amenaza, en tal caso, el uso de la fuerza resulta desproporcionado.⁸⁰

De lo anterior se desprende que el uso legítimo de la fuerza implica la necesidad y proporcionalidad en su empleo, es decir, su ejercicio ponderado y en proporción al objetivo legítimo que se persiga, reduciendo al mínimo las vulneraciones a los derechos humanos a la integridad personal y la vida.

Anneke Osse nos brinda una definición de fuerza policial legítima, en los términos siguientes:

... cualquier fuerza física a la que recurra la policía, desde técnicas de mano abierta hasta el uso de armas de fuego, para obligar a una persona a actuar o para impedirle que actúe, con el fin de lograr un objetivo policial legítimo”.⁸¹

⁸⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/ Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006, párrafo 64.

⁸¹ Osse, Anneke, *Entender la Labor Policial*, Amnistía Internacional, España, 2006, p. 125.

El uso legítimo de la fuerza no se satisface únicamente con la circunstancia de que la actuación policial tenga base en un marco jurídico, sino que requiere que la aplicación de la normativa específica se realice conforme a los requerimientos de un estado de derecho.⁸²

1.6. CONCEPTOS DE DERECHOS HUMANOS.

1.6.1. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.

Rama autónoma dentro del régimen jurídico general que plantea el Derecho internacional de los derechos, el Derecho Internacional Humanitario se integra por un conjunto de normas de derecho internacional público que intenta restringir los efectos de los conflictos armados tanto en los combatientes como en la población civil, conforme al reconocimiento de un “estándar humanitario mínimo irrenunciable”.⁸³

Este derecho está enfocado a la función protectora que el orden jurídico internacional desempeña en las relaciones internacionales y en la conducta de los Estados, tanto de los bienes valiosos como del depositario inmediato de los mismos, es decir, el ser humano.

Por ello, bienes como la vida, la libertad, la libre determinación de las diversas manifestaciones de la personalidad y otros, previstos y tutelados por el Derechos Internacional de los Derechos Humanos, se refleja en el Derecho Internacional Humanitario como la protección directa de la persona física y de grupos humanos determinados por distintas circunstancias en casos de máxima vulnerabilidad y posible impunidad por la interrupción o ruptura del funcionamiento regular del Estado y su aparatos responsables de la vigilancia y observancia de los derechos humanos.

Dentro de las instituciones de derecho internacional humanitario resaltamos la *cláusula Martens* que cuenta con más de un siglo de trayectoria histórica. Su propósito consiste en extender jurídicamente la protección a las personas civiles y los combatientes en todas las situaciones, aunque no contempladas por las normas convencionales; con este

⁸² Martínez Mercado, Fernando; *op. cit.*, nota 63, p. 03.

⁸³ Moreno, Carmen, *La importancia de los convenio de Ginebra en la evolución del Derecho internacional público*, en *Elementos de Derecho Internacional Humanitario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 2001, p. 23.

fin, la cláusula Martens invocaba los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, así como las leyes de humanidad y las exigencias de la conciencia pública.⁸⁴

1.6.1. DERECHOS HUMANOS.

Rodríguez y Rodríguez define a los derechos humanos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones, de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismo de todas ellas, que se reconocen al ser humano considerado individual y colectivamente.⁸⁵

A su vez, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, define a los derechos humanos como las garantías jurídicas universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana.⁸⁶ La legislación en materia de derechos humanos constriñe esencialmente a los gobiernos y a algunos actores no gubernamentales a cumplir deberes categóricos y les establece ciertas prohibiciones.

1.6.2.1. DERECHO HUMANO A LA VIDA.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho a la vida se ha pronunciado en los términos siguientes:

144. El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental del derecho a la vida comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que

⁸⁴ Cançado Trindade, Antônio Augusto, *Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal*, en *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, ACNUR, CIDH, 2ª edición, San José, Costa Rica, 2003, p. 77.

⁸⁵ Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición histórica, Tomo D-H, UNAM-Porrúa, México, 2011, p. 1268.

⁸⁶ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, México, D.F., OACNUDH, 2011, p. 06.

se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.⁸⁷

Las declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, en su conjunto establecen el carácter primordial de reconocer y tutelar el **derecho a la vida** como un bien supremo. En relación a este derecho el Estado tiene obligaciones positivas y negativas, por ejemplo, las relativas a la protección de la salud pública.

1.6.2.2. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN.

El derecho de todo individuo a convocar y participar en manifestaciones guarda una relación muy estrecha con la libertad de expresión. El **derecho de reunión**, se reconoce en términos generales, como el derecho a favor del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes, de manera transitoria, con cualquier objeto lícito y de forma pacífica.

Antes de su reconocimiento jurídico, tanto en el plano nacional como en el internacional, la libertad de reunión se revelaba como un mero hecho fáctico, cuya existencia y desarrollo dependían de la tolerancia del poder público, ya que este no estaba obligado a respetarlo y a abstenerse de invalidarlo o vulnerarlo.⁸⁸

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, considera que este derecho es de carácter “instrumental” de otros derechos, pues en ocasiones se ejerce para alcanzar fines sociales justos que no están previstos por la ley o que no son protegidos adecuadamente.⁸⁹

Por su parte, el objeto de la **libertad de expresión** es la capacidad de comunicar ideas, opiniones, sentimientos e informaciones sin censura previa, además de contar con los medios adecuados para el ejercicio de tal comunicación.⁹⁰

Al respecto, Azurmendi, considera que la libertad de expresión es un elemento esencial en la pervivencia y consolidación de la sociedad democrática. Hace posible el intercambio de ideas, opiniones, y la difusión y recepción de noticias. El conocimiento de

⁸⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs Guatemala*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, Núm. 63, párr. 144.

⁸⁸ Burgoa, Ignacio, *La garantías individuales*, Porrúa, 41ª edición, México 2009, p. 386.

⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, Núm. 72 párr. 144, inciso a).

⁹⁰ Ramírez García, Hugo Saúl y Pallares Yabur, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, Oxford, 2ª ed., México, 2011, p. 249.

los hechos relevantes en política, economía, cultura así como de las opiniones que a partir de ellos se suscitan, permite una participación más activa del individuo en su entorno social.⁹¹

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en su artículo 19 establece el derecho de todo individuo a la libertad de opinión y expresión, adicionando el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el derecho de investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundir las mismas por cualquier medio de expresión sin limitación de fronteras. El artículo 20 trata en su primer apartado sobre el derecho a la libertad de asociación y de reunión pacíficas que tiene toda persona.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) resguarda en su artículo 19 la libertad de expresión que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras, declara también que nadie podrá ser molestado por causa de sus opiniones. El derecho de reunión pacífica, sujeto a las restricciones establecidas por la ley, queda plasmado en el artículo 21.

El artículo concerniente a la libertad de pensamiento y expresión en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida también como Pacto de San José, es el 13, mismo que en su tercer apartado reconoce que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. En el artículo 15 se instituye el derecho de reunión pacífica y sin armas, sujeto a las restricciones previstas por la ley.

1.6.2.3. DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD PERSONAL.

William Blackstone considera que la **seguridad personal** consiste en el goce legal y no interrumpido de la vida, de los miembros del cuerpo, de la salud y de la reputación.⁹²

Tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), se establece que toda persona tiene

⁹¹ Azurmendi, Ana, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la influencia del tribunal europeo de derechos del hombre*, en Tenorio Cueto, Guillermo A. (ed.), *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Porrúa – Universidad Panamericana, México, 2007, p. 29.

⁹² Blackstone, William, *cit.* en Fix-Zamudio, Héctor, *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1ª ed., 1974, p. 112.

derecho a la seguridad de su persona. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9° aborda el derecho a la seguridad personal como un derecho de todo individuo, así mismo se encuentra establecido en el artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1.6.2.4. DERECHO HUMANO A LA INTEGRIDAD PERSONAL.

Ramírez García, considera que la protección de la **integridad personal** radica en tres elementos:

- I.** Prohibición a recibir daños **físicos**: Consiste en prohibir cualquier actor que vulnere o lesione la integridad somática de las personas.
- II.** Prohibición a recibir daños **psíquicos**.
- III.** Prohibición a recibir daños **morales**: De manera conjunta a la anterior prohibición, los daños morales y psíquicos se producen en función de las consecuencias de los actos imputables al Estado, y provocan angustia, traumas emocionales, pánico, abandono, intimidación; en esta categoría también se incluyen los actos que afecten la autoestima personal.⁹³

La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas o psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta.⁹⁴

El artículo 5° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toca este derecho e instituye que ningún individuo deberá ser sometido a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a torturas.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 5 y la Constitución

⁹³ Ramírez García, Hugo Saúl, *et. al.*, *Derechos Humanos*, edit. Oxford, 2ª ed., México, D.F., 2012, p. 183

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Loayza Tamayo vs Perú*, Fondo, Sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C, Núm. 33, párr. 57.

Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22, establecen que debe respetarse la integridad personal de toda persona.

1.7. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA FUERZA PÚBLICA.

1.7.1. LA FUERZA PÚBLICA EN EL ABSOLUTISMO.

Durante los siglos XVI y XVII la concentración política de poder en las monarquías absolutistas consolidó órganos omnipotentes: el ejército permanente, la diplomacia, la policía y la magistratura, existieron para regir la vida de los súbditos aún sin el consentimiento de estos últimos.⁹⁵

Durante el periodo histórico denominado absolutismo, el soberano constituyó toda fuente de legalidad, de manera que el poder político, la impartición de justicia y consecuentemente, el uso de la fuerza, se centralizaron en la figura del rey.

Bittner apunta que durante el periodo de la monarquía absolutista, la policía representó los aspectos clandestinos de la tiranía y la represión política, por lo que fue despreciada y temida aún por quienes resultaban ostensiblemente beneficiados por sus servicios.⁹⁶

La seguridad de los gobernantes se situó por encima de la seguridad de los ciudadanos y para preservar los intereses del rey, la nobleza y el clero, se emplearon arbitrariamente la fuerza pública, la tortura y la violencia punitiva.

1.7.2. LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.

Integrada en 17 artículos, clara y precisa la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) es una síntesis del pensamiento político ilustrado del siglo XVIII, dicha Declaración consagró en su artículo segundo el derecho a la libertad, la igualdad y la

⁹⁵ Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, 17ª ed., Siglo XXI, México, 2002, p.45.

⁹⁶ Bittner, Egon, *The Functions of the Police in Modern Society*, National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency, Estados Unidos, 1970, p. 07.

seguridad, como derechos naturales e imprescriptibles, cuya tutela y conservación constituye el fin mismo de toda agrupación política.

Diversos proyectos de Declaración y opiniones discurren en su contenido lo que posteriormente constituiría el texto definitivo de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano sancionada el 26 de agosto de 1789. Dentro de este marco ha de considerarse y para fines de la presente investigación que en numerosos proyectos localizamos deliberaciones relativas al ejercicio de la fuerza pública.⁹⁷

Ahora bien la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano estableció la necesidad de la existencia de una fuerza pública, en el artículo 12° en los términos siguientes:

Artículo 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano requiere una **fuerza pública**; esta fuerza es por tanto, instituida en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada.

De lo anterior se desprende que la instauración de una fuerza pública, se constituye como un medio para asegurar del goce y ejercicio de derechos fundamentales de los gobernados, así pues, se concibe para el beneficio de todos los ciudadanos, no así para la utilidad particular de algunos. Aunado a lo anterior, tal como lo apunta el célebre jurista mexicano Sergio García Ramírez, nos encontramos ante una magistral afirmación del significado y propósito de la fuerza pública, que es un medio de control, una expresión de la autoridad, un testimonio del monopolio de la fuerza que se concentra en el Estado.⁹⁸

En seguimiento a lo anterior, este autor destaca que la idea de esa fuerza se vincula con la **garantía** de los **derechos** del hombre y del ciudadano, no con otras finalidades, es decir, se quiere que dicha fuerza atienda a la preservación -de ahí su carácter de garantía- de los derechos y las libertades que señala la Declaración.⁹⁹

⁹⁷ Sobre este tema, se pueden consultar las deliberaciones relativas al uso de la fuerza de Jean-Antoine-Nicolas Caritat, Marqués de Condorcet, Jean- Joseph Terme, diputado del Tercer Estado por el senescalado de Agen y Jacques Jallet, diputado de Poitou, en la obra de Christine Fauré, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

⁹⁸ García Ramírez, Sergio, *En torno a la seguridad pública -desarrollo penal y evolución del delito-*, Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Número 78, Sección de Doctrina, marzo-abril, 2006, p. 41.p. 43.

⁹⁹ *Ídem*.

Es así, que la importancia y trascendencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano excede a la de un simple hecho histórico, entraña el supuesto de una vida jurídica propia de la persona individual y el no menos importante de la afirmación de esa vida en el Estado que no puede suprimirla, ahogarla ni restringirla.¹⁰⁰

1.7.3. DESARROLLO HISTORICO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO.

1.7.3.1. DE LA COLONIA AL MÉXICO INDEPENDIENTE.

Hemos aquí de referirnos, a la invasión española en los territorios de Anáhuac, ya que a raíz de dicho acontecimiento histórico, el mando militar quedó en manos de los españoles, que para efectos de la dominación sobre los pueblos originarios conservaron análogamente el mando civil.

Hacia 1776, la policía en el México Colonial se encontraba sujeta al Ayuntamiento de la Ciudad y su administración se encontraba a cargo de la Junta de Policía órgano rector que manejaba las pautas y lineamientos sobre la misma a manera de una dirección o las actuales Secretarías facultadas.

En aquel entonces las funciones de la policía no se reducían únicamente a la vigilancia de la ciudad, sino a actividades diversas, tales como el empedrado, aseo y limpieza de calles, por lo que no era posible ejercer control adecuado sobre el oleaje delictivo de la época.¹⁰¹

En este contexto histórico, localizamos el surgimiento de instituciones que regularon el ámbito social en México sin apego a los principios de buen gobierno, fungieron como elementos autoritarios que concibieron sistemas de control despótico y sanguinario, ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el Tribunal del Santo Oficio y la Santa Hermandad de la Acordada.

Tras la supresión de la Junta de Policía, en septiembre de 1813, y en el marco del movimiento insurreccional, el virrey Callejas encontró soporte en la figura de los celadores

¹⁰⁰ Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del estado mexicano 1812-1824*, México, 1981, UNAM, p. 63

¹⁰¹ Nacif Mina, Jorge, *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*, Desarrollo Social Socicultur, México, 1986, p. 21- 22.

y Alcaldes de Barrio para intentar detener a los partidarios de la independencia, con una finalidad estrictamente represiva, antisubversiva y antiseditosa, no obstante continuaron incrementándose los delitos de vagancia, robo y sedición.

En tales circunstancias en enero de 1814 fue publicada la *Cartilla de Celadores de la Ciudad*, por el escribano Don Francisco Benítez, misma que fue retomada en 1822. Entre sus elementos destaca que los celadores nombrados para la observancia de los puntos de policía contenidos en dicha Cartilla debían conducirse con la respectiva urbanidad en los actos que realizaran, sin maltratar o vejar a las personas, imputándoles cualquier exceso o abuso que cometieran, mismos que serían sancionados según su gravedad por el propio Ayuntamiento.¹⁰²

Hacia 1827 la ciudad fue dividida en cuarteles y la seguridad fue reforzada, se estableció un reglamento que estableció las nuevas bases del régimen policial, transformándose los elementos de seguridad en “soldados de policía” a los cuales el pueblo les da en nombre de gendarmes, derivado de la voz francesa *gens d’ arms* (*gente de armas*), en ese contexto comenzaron a surgir vicios y atropellos en menoscabo de la población, así como múltiples críticas a dicho sistema policíaco, llevándolo finalmente a desaparecer.¹⁰³

En el marco de las Leyes Constitucionales de 1836, se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de departamento, a los cuales les fueron conferidas amplias atribuciones, quedando a su cargo, la policía.¹⁰⁴

En 1847, el año de la invasión estadounidense, se presentaron modificaciones sustanciales al régimen policial, entre ellas la creación de *Batallones de Policía*, en los cuales recayó la responsabilidad del cuidado y vigilancia de la capital, la vigencia de dicho sistema se mantiene hasta 1853.¹⁰⁵

El 7 de febrero de 1857, se estableció un cuerpo policial denominado *Guardia de Seguridad*, integrado por celadores, cuya función esencial consistía en vigilar las manzanas y cuarteles.¹⁰⁶

¹⁰² Yáñez R., José Arturo, *Policía Mexicana*, UAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1999, p.p. 92-93.

¹⁰³ Iñigo, Alejandro, *Bitácora de un Policía 1500-1982*, 2ª ed., 1994, Grupo Editorial Siete, México, 1994, p. 90.

¹⁰⁴ Serrano Migallón, Fernando, *Historia Mínima de las Constituciones en México*, Colegio de México, México, 2013, s/p.

¹⁰⁵ Iñigo, Alejandro, *op. cit.*, nota 103, p. 95.

¹⁰⁶ Nacif Mina, *op. cit.*, nota 101, p. 100

1.7.3.2. MÉXICO DURANTE EL RÉGIMEN DE PORFIRIO DÍAZ.

Durante treinta años de poder dictatorial y unipersonal se generó en el país un panorama social caracterizado por el progreso de un reducido grupo oligárquico privilegiado, paralelamente en la última etapa del denominado Porfiriato que va de 1876 a 1911 el creciente estallido de huelgas, levantamientos agrarios y su cruenta represión mediante el uso arbitrario de la fuerza pública, dejaron de manifiesto la generalizada inquietud y descontento de una población predominantemente rural, cuyo régimen de gobierno era ajeno e indiferente a sus condiciones de miseria. Dicho descontento sería en el futuro inmediato decisivo para el desenvolvimiento del movimiento revolucionario posterior.

Uno de los objetivos del régimen porfirista, fue la pacificación del país, dicha consigna implicó la represión de caudillos rebeldes, los jefes locales, bandidos, levantamientos indígenas y sediciones políticas; en otras palabras, durante dicha etapa histórica de nuestro país se reprimió todo tipo de lucha y protesta social.

Cuando Díaz no pudo recurrir a la conciliación o la negociación, optó por el uso de la fuerza pública y la represión, para ello, utilizó al ejército, a la policía y a la policía rural.¹⁰⁷ El descontento social nacional, adquirió matices diversos, a saber; manifestaciones callejeras, ataques a edificios públicos, saqueos o bandidaje, huelgas obreras o rebeliones agrarias y más que en ningún otro periodo histórico, se recurrió a la fuerza para reprimirlos.¹⁰⁸

A lo largo del Porfiriato se produjeron constantes conflictos y huelgas, que se multiplicaron partir de 1900, Díaz buscaba conciliar obreros con patronos, sin embargo cuando no lo lograba recurría sin reparo a la violencia. No hay mejor ejemplo que los conflictos de Cananea y de Río Blanco.

¹⁰⁷ La fuerza policiaca rural, fue una institución característica del Porfiriato, ineficaz y corrupta en su aplicación, integrada en su mayoría por campesinos y artesanos con lealtad ilimitada al régimen llevaron a cabo funciones de seguridad. Cfr. Vanderwood, Paul Joseph, *Los rurales: producto de una necesidad social*, en *Historia Mexicana*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, vol. 22, no. 1, México, 1972, p. 34-51.

¹⁰⁸ Escalante Gonzalbo, Pablo, *et. al.*, *Nueva historia mínima de México*, Colegio de México, México, 2008, p. 357

1.7.3.3. MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

El movimiento estudiantil mexicano de 1968 y la represión de la cual fue objeto, se presenta como un parteaguas en la conciencia popular en torno al papel de las Instituciones policíacas en la preservación del orden público y de las formas y métodos que deben emplearse para dicho propósito.¹⁰⁹

No se tiene precisión, respecto al número total de decesos, fuentes oficiales refieren no más de 50 mientras que investigadores y autores como Octavio Paz, estiman citable una cifra superior a 300 estudiantes muertos que habían concurrido a la manifestación pública en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, donde habría de perpetrarse la matanza.

Más recientemente, respecto a la brutalidad policial se ha dado seguimiento puntual a diversos casos que debido a la amplia cobertura mediática de la que han sido objeto y al importante posicionamiento que ocuparon en la opinión pública han cimbrado los hogares mexicanos.

Los hechos suscitados en el Estado de México, los días 3 y 4 de mayo de 2006, entre habitantes de los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, quienes mantenían bloqueada la carretera Lechería- Texcoco y 700 elementos de la Policía Federal Preventiva, 1,815 de la Agencia de Seguridad Estatal y, al menos, nueve policías municipales de Texcoco, dieron como resultado el fallecimiento de dos personas, una de ellas menor de edad, así como la detención de 207 personas más, que fueron puestas a disposición del agente del Ministerio Público adscrito a la Agencia Modelo de la Procuraduría General de Justicia en Toluca, Estado de México. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió una recomendación específica integrada en cinco apartados y 21 recomendaciones a diferentes autoridades, el mayor número de ellas al Gobernador del Estado de México, determinó que en dicho caso, 145 personas fueron detenidas arbitrariamente en el interior de propiedad particular, acreditando presuntos allanamientos de morada, que las personas detenidas fueron sometidas a trato cruel y/o degradante en el momento en el que se llevó a cabo su detención y traslado, que se llevaron a cabo prácticas de allanamiento a diversos domicilios de agraviados, retenciones ilegales, corrobora la incomunicación de que fueron objeto las personas detenidas, casos de tortura, la comisión

¹⁰⁹ Vargas Morgado, Jorge, *La policía, condición jurídica*, Novum, México, 2011, p. 31.

de conductas atentatorias a la libertad sexual de las personas y violaciones al derechos a la vida.

Asimismo la Comisión Nacional ha presentado diversos informes especiales, entre estos, los relativos al Caso Agua Fría, del 30 de agosto de 2002; Caso de la Región Loxicha, del 31 de enero de 2003, y el relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, del 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea, en los que se acreditó que funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hicieron uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de personas.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS AL ORDEN JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA.

La policía y sus valores éticos, con la normativa correspondiente, sirven de termómetro para medir el grado de respeto de una comunidad a los derechos humanos.

Antonio Beristáin.

Siguiendo al destacado académico mexicano Pedro Salazar, podemos señalar que el derecho es una ficción social, una herramienta; una técnica compleja que conjuga procedimientos orientados a superar conflictos, cuya función última es estratégica, en ese sentido “las leyes son las herramientas que sirven para pacificar la convivencia, no obstante ello presupone algunas condiciones y se mide en una clave: la certeza”¹¹⁰.

Como cualquier función y atribución pública, el uso de la fuerza a cargo de las instituciones públicas de seguridad debe estar basado y limitado por leyes, un marco legal completo que regule la actuación policial en el uso de la fuerza y su aplicación, resulta esencial para generar certeza en la ciudadanía y legitimidad a las acciones de los cuerpos policiales ante los ojos del público. La facultad de recurrir a la coacción física por parte de los cuerpos policiales y el amplio margen de discrecionalidad de su ejercicio, hace necesaria la definición de una política integral que regule y establezca reglas específicas de uso de la fuerza que impidan que la discrecionalidad policial transite a la arbitrariedad, así como mecanismos de reporte y control estrictos sobre su ejercicio, para el correcto ejercicio de la función de hacer cumplir la ley en el marco del respeto a los derechos humanos.

2.1. CONSTITUCIÓN.

En primer lugar analizaremos el texto normativo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, directriz interpretativa de la totalidad del ordenamiento jurídico

¹¹⁰ Salazar, Pedro, “Certeza”, El Universal, México, 29 de agosto de 2012.

mexicano. El término fuerza pública, es usado en dos artículos de la Constitución, la noción del término en ambos casos equipara a este concepto con un grupo u organización, cuyo mando corresponde al Titular del Poder Ejecutivo Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los lugares donde residan habitual o transitoriamente, en los términos siguientes:

Artículo 115. (...)

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la **fuerza pública** en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

Artículo 121. (...)

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la **fuerza pública** se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

En ese sentido, de la referencia a la fuerza pública en tales términos, es posible conjeturar que tal fuerza es la policía en sí, no obstante como fue abordado en el primer capítulo de la presente investigación, lo anterior resulta conceptualmente erróneo, toda vez que como quedó establecido, la fuerza pública es una potestad originalmente atribuida al Estado, y la policía únicamente constituye el elemento específico y subjetivo de su ejercicio y ejecución material. Así pues, luego del análisis efectuado se deriva que en la Constitución no se establece:

- a) La fuerza pública como una potestad exclusiva del Estado;
- b) Delimitación alguna a dicha potestad;
- c) Facultación a la policía como órgano de aplicación de dicha potestad.

En seguimiento a lo anterior, consideramos que los artículos, 6°, 9°, 14, 16, 17, 19, 21, 32, 73, 113, 115 y 122, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se encuentran estrechamente vinculados con la materia de nuestro análisis, por lo que a continuación llevaremos a cabo una breve exposición de los mismos.

El artículo 6°. establece el derecho a la libertad de expresión, en los términos siguientes:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. (...)

Conforme al artículo 6o. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, por inquisición se entiende toda averiguación practicada con un determinado fin, el cual consiste, en el caso concreto, en establecer cierta responsabilidad y en aplicar la responsabilidad que a ésta corresponda.¹¹¹ De tal forma, ningún juez o autoridad administrativa puede inquirir sobre la manifestación de ideas del gobernado, lo anterior es así ya que el individuo goza de una esfera de derechos humanos que la autoridad no puede tocar, y dicha esfera circunscribe la libertad de expresar ideas y de comunicarlas.

De tal forma, la libertad de expresión yace como una piedra angular de toda sociedad libre, bastión político, social y cultural de la democracia. En ese sentido, nuestra carta magna tutela la libre manifestación de ideas de todo ciudadano, no obstante prevé cuatro situaciones excepcionales ante las cuales el ejercicio a la libertad de expresión puede restringirse;

1. Cuando se ataque a la moral,
2. Cuando ataque a los derechos de tercero,
3. Cuando provoque algún delito; y
4. Cuando perturbe el orden público.

Sobre la poca precisión de los límites establecidos por el artículo 6o. a la libertad de expresión, Orozco Enríquez apunta lo siguiente:

¹¹¹ Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*, Porrúa, 19° Edición, México, 2003, p. 287.

(...) los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión -sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcionen un criterio seguro y fijo para establecer en qué casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público- ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente del ciudadano para expresarse por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión, aun cuando se encuentre protegida en la mayoría de los sistemas democráticos, pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado mexicano¹¹² (...)

Si bien, tal como se encuentra dispuesto en nuestra carta magna, la libertad de expresión no tiene un carácter absoluto, determinar los alcances de los límites impuestos a la misma supone una obligación para las autoridades. Establecer los conceptos indeterminados de “ataques a la moral”, “derechos de terceros” y “perturbación del orden público”, garantiza el ejercicio de la libertad de expresión. Tales conceptos jurídicos son indeterminados, ya que no permiten una aplicación precisa e inequívoca, de tal forma tales supuestos puedan ser invocados en circunstancias en las cuales su aplicación no es pertinente.

Dada su naturaleza la libertad de expresión, ocupa un lugar central en la articulación y en el ejercicio de otros derechos, por ello es un componente esencial de toda sociedad democrática. En ese sentido, guarda una estrecha relación con otros derechos políticos, como el derecho de reunión, el derecho a manifestarse, y la libertad de asociación.¹¹³

Por su parte, el artículo 9º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tutela dos derechos humanos, la libertad de reunión y la libertad de asociación, mismos que consagra en el tenor siguiente:

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o **reunirse** pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra

¹¹² Orozco Enríquez, Jesús, "Libertad de expresión", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Edición histórica, Porrúa, Tomo I-O, IIJ-UNAM, 2011, p. 2384.

¹¹³ *Ibidem*. p. 20

ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

La materia de nuestro análisis comprende el derecho de reunión, en ese sentido cabe retomar que dicha libertad se concibe como la potestad o facultad de los particulares para congregarse con otros, de manera pacífica en la consecución de un objeto lícito de cualquier índole, al respecto la Constitución limita el derecho de reunión para asuntos de carácter político a los ciudadanos mexicanos y lo niega a los grupos que se encuentren armados.

Del segundo párrafo del dispositivo constitucional en cita se desprende la obligación de todas las autoridades, en el sentido de no poder coactar manifestaciones públicas y asambleas transitorias, que tengan por objeto realizar peticiones o presentar protestas contra actos de autoridad, en esa tesitura, únicamente cuando se “profieran injurias” contra la autoridad o se haga uso de la violencia o de amenazas, para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee, el Estado podrá a través de autoridades policiacas incluso mediante el uso de la fuerza pública, disolver reuniones o asambleas llevadas a cabo bajo tales condiciones.

En este orden de ideas, si bien los particulares en el ejercicio de su libertad de reunión deben apearse a un marco de licitud, sin llevar a cabo actos delictivos o provocar alteraciones a la paz pública, debe prestarse especial atención a la obligación conexas del Estado en el sentido de asegurar que la violencia empleada por los cuerpos de seguridad en la represión de manifestaciones, no exceda los límites de la legalidad.

Finalmente, se advierte que el ejercicio de reunión en nuestro país, no se encuentra condicionado a la existencia de algún tipo de autorización o permiso que la autoridad estatal deba expedir o conceder, al respecto el Dr. Ignacio Burgoa, señala lo siguiente:

(...) la exigencia de un permiso o licencia para efectuar una asamblea tendiente a dichos objetivos es notoriamente conculcatoria del artículo 9, puesto que significa coartar el derecho público subjetivo mencionado, toda vez que la expedición de tal permiso o licencia depende del criterio del órgano estatal que lo debe emitir. (...)

Es pues, incontestable que desde el punto de vista constitucional y en atención a la esencia misma de los regímenes democráticos de derecho la libertad de asociación y de reunión jamás debe estar

supeditada al criterio de las autoridades para determinar si se otorgan o no el permiso o la licencia correspondiente.¹¹⁴

Consideramos lo anterior, muy acertado y precisamos que dicha circunstancia debe permanecer incólume, ya que lo contrario supone una peligrosa transgresión a la libertad de reunión, al someterse su ejercicio al arbitrio autoritario.

Ahora bien, los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(...)

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

El artículo 17, primer párrafo, que prohíbe a toda persona hacerse justicia por sí misma; el artículo 19, último párrafo, que señala que todo maltrato en la aprehensión, toda molestia que se infiera sin motivo legal, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

¹¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *La garantías individuales*, Porrúa, 41ª edición, México 2009, p. 383.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

(...)

Artículo 19.

(...)

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Por su parte, el penúltimo párrafo del artículo 21 refiere que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en las competencias que la Constitución les atribuyen, en ese sentido dispone que la actuación de las instituciones policiales se regirá por seis principios, a saber: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Artículo 21.(...)

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.

A su vez el primer párrafo del artículo 22 prohíbe las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Por otra parte, el artículo 73 establece las facultades del Congreso de la Unión, en esa tesitura en su fracción XXIII, se confiere al Congreso la atribución de expedir leyes para la coordinación, organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal. El artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación del Estado de indemnizar a los particulares que haya afectado de manera irregular, conforme a los procedimientos que establezcan las leyes, lo que implica que existen diversas formas en las que un gobernado puede reclamar una indemnización.

Artículo 113. (...)

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

A su vez, las fracciones III y VII del el artículo 115, disponen que los municipios tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito. El artículo 122, base segunda, fracción II, apartado e, estipula que en el Distrito Federal es el Jefe de Gobierno quien, como facultad y obligación ejerce las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública. Finalmente, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, dispone que los policías son trabajadores de confianza, que se rigen por sus propias leyes, así mismo establece que en los casos en que sean removidos de su cargo, por motivos justificados, no procederá su reinstalación.

2.2. LEYES FEDERALES.

A continuación analizaremos la regulación del uso de la fuerza pública a nivel federal en México.

2.2.1. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Al respecto, el último párrafo del artículo 41 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, dispone que en aquellos casos en que en el cumplimiento de sus obligaciones integrantes de la policía deban hacer uso de la fuerza pública, se hará de manera **racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos**, en estricto apego de las disposiciones normativas y administrativas aplicables:

Artículo 41.- Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

(...)

Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.

2.2.2. LEY DE LA POLICÍA FEDERAL.

Por su parte, el artículo 18 de la *Ley de la Policía Federal*, establece que la disciplina es la base del funcionamiento y organización de la Policía Federal, por lo que sus integrantes deben sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, a su vez la fracción XXIII del artículo 19 establece como uno de los deberes de los integrantes de la Policía Federal, hacer uso de la fuerza pública de manera racional y proporcional, en apego a los límites y alcances dispuestos en las disposiciones legales aplicables, en el tenor literal siguiente:

Artículo 19. Son deberes de los integrantes:

(...)

XXXIII. Deberá hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites y alcances que se marcan en las disposiciones legales aplicables y los procedimientos previamente establecidos, y

(...)

2.2.3. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Por su parte la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* en su artículo 64 fracción IX establece la obligación de los agentes de la Policía Federal Ministerial de hacer uso de la fuerza de manera racional y proporcional, con pleno respeto a los derechos humanos, manteniéndose dentro de los límites que se marcan en los procedimientos establecidos en los manuales respectivos, ante una falta de legislación específica en la materia.

2.2.4. LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

En seguimiento a lo anterior, la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos* señala en su artículo 24, que los integrantes de las instituciones policiales, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como de los servicios privados de seguridad, podrán portar armas, de conformidad con las leyes aplicables. A su vez, los artículos 25, 26, 29, 31,

79, 82, 83, 83 bis, 83 ter, 83 quater, 84, 84 bis y 84 ter de dicha ley, prevén que para la portación de armas se requiere de licencia, señalan los tipos de licencia que existen y los requisitos para obtenerla, los lineamientos a los que se sujetarán las licencias de instituciones policiales, los casos en que pueden cancelarse las mismas, así como las diversas figuras delictivas y las penas aplicables cuando los responsables sean servidores públicos.

Las disposiciones legales en cita, son a nivel federal la totalidad de las existentes que aluden o establecen pautas generales en el uso de la fuerza pública, en ese sentido cabe realizar las precisiones siguientes:

- a) Las disposiciones que rigen el uso de la fuerza son genéricas y meramente enunciativas no situacionales.
- b) No definen a la fuerza pública.
- c) No determinan en qué circunstancias de excepcionalidad, se podrá hacer uso de la fuerza pública o limitaciones específicas en las intervenciones policiales.
- d) No establecen mecanismos de supervisión de las actuaciones policiales en el uso o representación de la fuerza pública.
- e) No establecen parámetros para cumplir con los criterios de proporcionalidad (cuánta fuerza utilizar); y oportunidad (cuándo utilizar la fuerza).
- f) No señalan las responsabilidades tras el uso de fuerza y de armas de fuego, (presentación de informes, indemnización a los particulares, etc.)

En síntesis a nivel federal no existen pautas legales claras y expresas que orienten a nuestros cuerpos de policía en el cumplimiento de su deber de hacer cumplir la ley al momento de encontrarse en la necesidad de emplear la fuerza pública.

2.3. DISPOSICIONES CONEXAS.

2.3.1. CÓDIGO PENAL FEDERAL.

En otra tesis, en relación al uso de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, en sus artículos 160, segundo párrafo, y 162, último párrafo, el *Código Penal Federal* señala que los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas y autoriza a los funcionarios y agentes de la autoridad a portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo.

2.3.2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Finalmente la reglamentación de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, la encontramos en la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, que prevé el procedimiento de indemnización al que refiere la disposición constitucional, no obstante su artículo 2 reconoce como sujetos de la Ley únicamente a los entes públicos federales.

2.4. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.4.1. RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 12/2006.

Cabe retomar brevemente que el 12 de febrero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la recomendación general número 12/2006 *Sobre el Uso Ilegítimo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios o Servidores Públicos Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en dicha recomendación el ombudsman nacional expuso su preocupación ante el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego empleado por servidores públicos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales encargados de hacer cumplir la ley, en perjuicio de las personas a las que pretenden detener, someter o asegurar.

En ese sentido, se refiere que durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, dicha Comisión recibió 3, 928 quejas relacionadas con el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego,¹¹⁵ emitió 42 recomendaciones, en las cuales se evidenciaron violaciones al derecho a la vida; el empleo arbitrario de la fuerza pública; el ataque a la propiedad privada; cateos y visitas domiciliarias ilegales; la intimidación, y violación al derecho a la libertad de reunión y asociación. La recomendación de mérito, decreta que sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, existen principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad.

Ahora bien, cabe resaltar, que una de las recomendaciones dirigidas particularmente a los gobernadores de las entidades federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y responsables de la seguridad pública de los municipios, fue la relativa a incorporar en las leyes y los reglamentos estatales, el *Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego*, ambos para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por la Organización de las Naciones Unidas, así como incluir las circunstancias en que pueden emplearse la fuerza y las armas de fuego, no obstante a nueve años de la emisión de dicha recomendación pública -no vinculatoria- en nuestro país, únicamente cuatro entidades federativas cuentan con referentes legales específicos para controlar el uso de la fuerza en el ejercicio de la actividad policial, a saber el Distrito Federal, Oaxaca, Puebla y Morelos.

2.5. LEYES ESTATALES.

A la fecha en nuestro país, únicamente cuatro entidades federativas cuentan con referentes legales -en un sentido formal y material- para controlar el uso de la fuerza en el ejercicio de la actividad policial, a saber el Distrito Federal, Oaxaca, Morelos y Puebla.

¹¹⁵ En la Recomendación se resalta que la cifra de incidentes que se presenta debe ser mayor, considerando que en México sólo el 20% de los delitos son denunciados, es decir, uno de cada cinco, lo anterior conforme a la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, A. C., y a la Encuesta Nacional sobre delitos no denunciados que emite la propia Comisión.

Por otra parte, las entidades federativas restantes únicamente cuentan con regulaciones enunciativas sobre la materia, inmersas en otras disposiciones generales en materia de seguridad pública, así como códigos y acuerdos, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Regulación sobre el uso de la fuerza en entidades federativas: México.

ESTADO		REGULACIÓN RELATIVA AL USO DE LA FUERZA PÚBLICA
1	Aguascalientes	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes, artículo 42. Vigente.
2	Baja California Norte	No se localizaron disposiciones normativas que regulen en lo general ni en lo particular el uso de la fuerza pública.
3	Baja California Sur	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública De Baja California Sur, artículo 46, fracción XXXIII. Vigente.
4	Campeche	Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, artículo 6. Vigente.
5	Coahuila	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 76. Vigente.
6	Colima	Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima, artículo 108, fracciones IX, X y XI. Vigente.
7	Chiapas	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, artículo 33, último párrafo. Vigente. *Código que establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas. Abrogado.
8	Chihuahua	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, artículo 67, fracción IX, Título Sexto, Capítulo Único "Del Uso de la Fuerza Pública", artículos 266-284. Vigente.
9	Distrito Federal	Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. Vigente. Reglamento de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal. Vigente.
10	Durango	No se localizaron disposiciones normativas que regulen en lo general ni en lo particular el uso de la fuerza pública.
11	Guanajuato	Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, artículo 47, último párrafo. Vigente.
12	Guerrero	Acuerdo Número 002/2011 Por el que se Establecen los Lineamientos para Regular el Uso de la Fuerza y Armamento Oficial de La Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado de Guerrero. Vigente. Acuerdo PGJ/DGEL/011/2012 de la Procuradora General de Justicia del Estado de Guerrero,

		<p>por el que se establecen las directrices que deberán observar los Agentes de la Policía Ministerial del Estado para el uso legítimo de la fuerza. Vigente.</p> <p>Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, artículo 72. Vigente.</p>
13	Hidalgo	Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo, artículo 44, fracción XXXII. Vigente.
14	Jalisco	Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, artículo 59, fracción IV. Vigente.
15	Estado de México	Ley de Seguridad del Estado de México, artículos 100 inciso n) y 101. Vigente.
16	Michoacán	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 89. Vigente.
17	Morelos	Ley para Regular el Uso de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Vigente.
18	Nayarit	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Nayarit, artículo 25, fracción XI. Vigente.
19	Nuevo León	Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, artículo 127 y Título Sexto, Capítulo VII “Del Uso de la Fuerza Policial”, artículos 160 -171. Vigente.
20	Oaxaca	Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca. Vigente.
21	Puebla	**Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla. Vigente.
22	Querétaro	Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, artículo 125, fracciones XI, XII, XIV, Título Noveno, Capítulo II, “Del Uso Legítimo de la Fuerza Pública”, artículos 235-254. Vigente.
23	Quintana Roo	Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, artículo 68. Vigente.
24	San Luis Potosí	Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí, Título V, Capítulo Único “Del Uso de la Fuerza Pública”, artículo 38-40. Vigente.
25	Sinaloa	Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, artículo 31, fracción XXXI. Vigente.
26	Sonora	Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora, artículo 155, último párrafo. Vigente.
27	Tabasco	Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco, Título VII “Del uso de la fuerza”, Capítulo Único, artículos 69-73. Vigente.
28	Tamaulipas	No se localizaron disposiciones normativas que regulen en lo general ni en lo particular el uso de la fuerza pública.
29	Tlaxcala	Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala, artículo 31, fracción XI. Vigente.

30	Veracruz	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz, artículo 30, Título III, Capítulo II, “Del Uso de la Fuerza Pública”, artículos 37-48. Vigente.
31	Yucatán	No se localizaron disposiciones normativas que regulen en lo general ni en lo particular el uso de la fuerza pública.
32	Zacatecas	Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas, artículo 53. Vigente.

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación disponible en el portal electrónico de la Secretaría de Gobernación “Orden Jurídico Nacional”, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>. Consultado por última vez el 25 de octubre de 2014.
* El Código que establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado fue abrogado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 13 de agosto de 2014.
** El Gobernador Estatal Rafael Moreno Valle, solicitó al Congreso de la Entidad la abrogación de la Ley en comento, situación que a la fecha de la presente investigación no ha acontecido.

De lo anterior, se desprende que únicamente el 12.5% de las entidades federativas del país cuentan con leyes específicas en materia de empleo de la fuerza, para los cuerpos de seguridad en el estado (Distrito Federal, Morelos, Oaxaca y Puebla). A su vez, no fue posible localizar disposición normativa alguna que regule en lo general o en lo particular el uso de la fuerza pública, en cuatro entidades federativas, a saber; Baja California Norte, Durango, Tamaulipas y Yucatán (12.5%).

Por otra parte, el 75% de las entidades federativas restantes, cuenta con una regulación genérica en la materia inmersa en otras leyes de seguridad, como por ejemplo en la Ley de Seguridad Pública Estatal, existiendo otras entidades como Guerrero que la regulan a nivel acuerdos o reglamentos de cuerpos de policía.

Ahora bien, respecto al porcentaje anterior inmediato, cabe señalar que únicamente seis entidades federativas destinan un capítulo completo inmerso en un título de la Ley de Seguridad del Estado, al uso de la fuerza (25%), siendo que los estados restantes se limitan a señalar en un artículo o una fracción que el uso de la fuerza debe ser racional, necesario, congruente, oportuno y con respeto a los derechos humanos (75%).

Llaman nuestra atención tres casos en lo particular, a saber, el Estado de Puebla, Chiapas e Hidalgo, por lo que a continuación abordaremos las particularidades de los mismos.

Por lo que respecta al Estado de Puebla, es de precisar que si bien, cuenta con la *Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla*, coloquialmente denominada “Ley Bala”, publicada en el *Periódico Oficial* el 19 de mayo de 2014, dicha

disposición normativa se vio envuelta en una amplia polémica a nivel nacional ante los hechos acaecidos en San Bernardino, Chalchihuapan, el 9 de julio del año en curso, donde un grupo de personas pertenecientes a la comunidad mencionada se manifestaron por la publicación de los *Lineamientos Generales para la Entrega- recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares a los Municipios*. Ante la manifestación, los elementos policiales emplearon la fuerza pública para desalojarlos de la vialidad que se encontraban obstruyendo, tornándose violenta la situación.

Respecto a los hechos antes reseñados la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación número 2VG/2014 por virtud de la cual concluyó que durante el enfrentamiento se empleó indebidamente la fuerza pública por parte de la policía estatal, cuya consecuencia más gravosa fue el deceso de un menor de edad que transitaba por el lugar de los hechos. En lo subsecuente el Gobernador Estatal Rafael Moreno Valle, solicitó al Congreso de la Entidad la **abrogación** de la ley en comento, situación que a la fecha de la presente investigación no ha acontecido.

Por su parte, el Estado de Chiapas pretendió regular a través del *Código que establece el Uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Chiapas*, publicado en el *Periódico Oficial* el 4 de junio de 2014, la materia, sin embargo, éste tuvo una corta vigencia de poco más de tres meses ya que fue **abrogado** mediante Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 13 de agosto de 2014, lo anterior, a la par del conflicto mediático suscitado en Puebla con la denominada “Ley Bala”.

Al respecto, consideramos que lo anterior se traduce no en el hecho de que la policía en Chiapas dejará de utilizar la fuerza pública en el ejercicio de sus funciones -bajo el mejor o peor criterio de ponderación situacional de cada uno de sus agentes-, sino en el hecho que ésta retrocederá a llevar a cabo su función de hacer cumplir la Ley sin un marco jurídico que regule los límites y alcances del empleo legítimo de la violencia del Estado.

Finalmente, el caso Hidalgo evidencia el retroceso legislativo en la materia en la entidad, ya que mediante el Decreto 23 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el *Periódico Oficial* el 8 de agosto del 2005 se expidió la *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo*, misma que contenía un Título denominado “De los Principios Básicos de Actuación y Reglas para el Empleo de la Fuerza y Uso de Armas de Fuego de los

Cuerpos de Seguridad Pública Estatal y Municipal” por virtud del cual se regulaba en términos generales el uso de la fuerza en la entidad, (artículos 78 a 89). Sin embargo, mediante el decreto número 579 divulgado en el Periódico Oficial el 7 de febrero de 2011, se publicó una nueva *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo*, por virtud de la cual fue suprimido todo el apartado inherente al uso de la fuerza, y la única reminiscencia perduró en la fracción XXXII, del artículo 44, que se limita a enunciar como una obligación de los integrantes de las fuerzas de seguridad pública de la entidad el empleo proporcional de la fuerza, dicha Ley hoy en día permanece vigente.

Señalado lo anterior, a continuación llevaremos cabo un análisis particular a las leyes específicas en materia de empleo de la fuerza pública existentes en México.

2.5.1 LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

El 22 de abril de 2008, fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, *la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*. Dicha ley consta de 38 artículos divididos en los siete títulos que a continuación se señalan: Disposiciones Generales; Clasificación de Armas; Uso de la Fuerza; Los Informes sobre el Uso de la Fuerza; Capacitación y Profesionalización, Coordinación de los Cuerpos de Seguridad Pública y; De la Indemnización por el Uso Ilícito de la Fuerza.

Su artículo primero dispone que el objeto de la misma es regular el uso de la fuerza que ejercen los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal en cumplimiento de sus funciones para salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, la paz pública y la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de delitos e infracciones a las distintas disposiciones, por su parte los artículos 3 y 4, establecen derechos y prerrogativas de los integrantes de cuerpos de seguridad del Distrito Federal,¹¹⁶ en los términos siguientes:

¹¹⁶ En ese mismo sentido, diversas fracciones del artículo 40 de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, enlistan algunos derechos de los policías, -entre otros-, percibir un salario digno y remunerador, gozar de un trato digno por parte de sus superiores jerárquicos, recibir el respeto de la comunidad, capacitarse, tener el equipo y uniforme reglamentado sin costo alguno.

Artículo 3.- Todo Policía tiene derecho a la protección de su vida e integridad física, al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad, por parte de sus superiores y de la ciudadanía. Además, desempeña un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, por lo que es obligación de la Administración Pública del Distrito Federal proporcionarle la atención médica, psicológica y jurídica que, en su caso, requiera.

Artículo 4.- La Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia, ambas del Distrito Federal y las Delegaciones Políticas están obligadas a contratar los servicios profesionales de personas morales especializadas para brindar apoyo, asesoría y representación jurídica a los policías que por motivo del cumplimiento de su deber se vean involucrados en averiguaciones previas o procedimientos judiciales.

Los funcionarios de policía y otros agentes encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un trabajo difícil que a menudo entraña grandes peligros, muy por encima del promedio de riesgo común en el desempeño de otras profesiones; diversas funciones de la actividad policial suponen en múltiples casos el empleo de la fuerza, ante tales escenarios la posibilidad de que dichos funcionarios puedan sufrir un menoscabo en su integridad física y moral e inclusive perder la vida, incurrir en responsabilidades penales o llegar a ser objeto de investigaciones o suspensiones, es muy alta. Por lo que, cobra especial relevancia la expresión legal de reconocimiento de los derechos humanos de los agentes de policía, y más aún el cumplimiento de las obligaciones que estos generan al Estado, tales como la provisión de atención médica, psicológica y la prestación gratuita de servicios profesionales de bufetes jurídicos para brindar apoyo, asesoría y representación jurídica a los policías que por motivo del cumplimiento de su deber se vean involucrados en averiguaciones previas o procedimientos judiciales.

En otra tesitura, el artículo 6, establece la distinción entre las armas letales e incapacitantes no letales que podrán portar los agentes de policía, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Armas que podrán portar los agentes de policía en el Distrito Federal.

INCAPACITANTES NO LETALES	LETALES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo a las disposiciones aplicables. ▪ Dispositivos que generan descargas eléctricas. ▪ Esposas o candados de mano. ▪ Sustancias irritantes en aerosol. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armas de fuego

A su vez, el artículo 8 establece en cuáles escenarios de excepcionalidad se podrá usar la fuerza a saber; cuando estén en riesgo los derechos y garantías de personas e instituciones, la paz pública y la seguridad ciudadana, lo anterior, siempre que dicha aplicación se rijan y observe los principios de legalidad, racionalidad¹¹⁷, congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

El artículo 9 puntualiza en qué circunstancias específicas podrá actualizarse el uso de la fuerza pública:

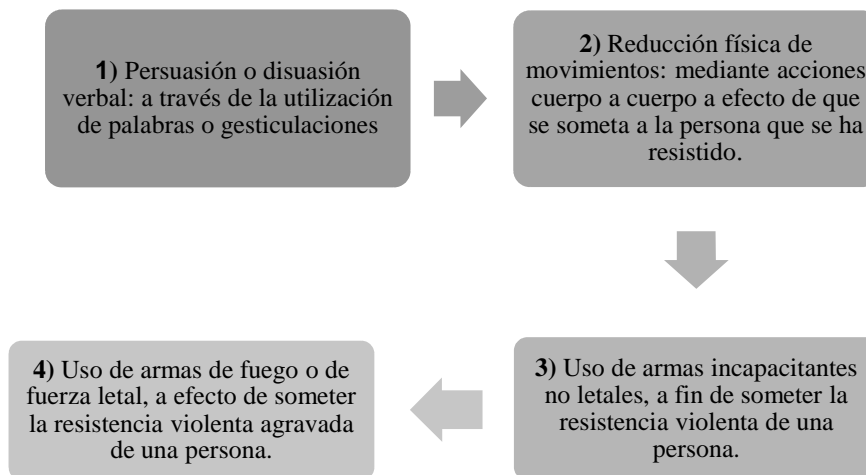
1. Para someter a la persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna ley o reglamento.
2. En el cumplimiento de un deber o de las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes.
3. Para prevenir la comisión de conductas ilícitas.
4. Para proteger o defender bienes jurídicos tutelados.
5. Por legítima defensa.

¹¹⁷ El artículo 8 establece que el uso de la fuerza debe considerarse racional cuando esté justificado por cinco circunstancias específicas, 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 solamente después de que otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Así mismo, prevé cuatro niveles en el uso de la fuerza que deberá utilizar un agente de policía en el cumplimiento de sus funciones, mismos que a continuación se describen:

Cuadro 3. Niveles en el uso de la fuerza que deben utilizar los agentes de policía: Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia.

Así mismo, el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley intitulado “De las Reglas para la Detención”, prevé en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, las reglas que deberán seguirse en casos de detenciones y los procedimientos que deberán llevar a cabo los agentes de policía atendiendo a los distintos niveles de uso de la fuerza que diversas circunstancias ameriten. En esa tesitura, el artículo 14 establece cuatro reglas que todo agente de policía deberá observar al llevar a cabo la detención de una persona:

- 1) Evaluar la situación para determinar inmediatamente el nivel de fuerza que utilizará;
- 2) Comunicar de inmediato las razones por las cuales la persona será detenida;
- 3) Comunicar a la persona detenida ante qué autoridad competente será puesta a disposición y solicitar que la acompañen para su puesta a disposición; y
- 4) Situar a la persona detenida a disposición de la autoridad competente.

En seguimiento a lo anterior, el artículo 15 señala que cuando en la detención de una persona necesariamente deba ejercitarse el uso de la fuerza, el agente de policía deberá procurar ocasionar el mínimo daño posible a la persona susceptible de detención y velar por

el respeto a la vida e integridad física y emocional, utilizar de forma racional, subsidiaria y proporcional, los distintos niveles del uso de la fuerza y no exponer a la persona sometida a tratos denigrantes, constitutivos de tortura o de abuso de autoridad.

A su vez el artículo 16 establece criterios para la aplicación del segundo nivel de fuerza previsto por la Ley, -reducción física de movimientos-, para lograr la detención de una persona. Por su parte el artículo 18 prevé el procedimiento que los agentes de policía deberán seguir (siempre que las circunstancias lo permitan) en aquellos casos en que la persona que se intenta someter oponga resistencia utilizando un arma.

El artículo 19 dispone que en caso de la utilización de armas letales, el agente de Policía deberá velar por la vida e integridad física de la persona que se somete a la detención, considerando en todo momento las reglas de la legítima defensa, garantizando el menor daño posible a la persona que se intenta someter y considerando la seguridad de terceros y del propio Policía, de tal forma la Ley en análisis aborda escenarios claros y situacionales para guiar el actuar de los cuerpos de Policía, lo anterior cobra especial relevancia, ya que sólo a partir de un catálogo de conductas de fuerza legal es posible establecer las distinciones entre las conductas legales y aquellas que por situarse fuera de esa esfera resultan ilegales.

El artículo 21, establece entre otras cosas, que el agente de policía deberá abstenerse de usar fuerza física o cualquier otro medio de coerción sobre una persona inmovilizada y en caso de traslado de la persona, deberá colocársele el cinturón de seguridad del vehículo durante el mismo. Al respecto, es posible advertir que los legisladores tuvieron especial interés en salvaguardar los derechos de los individuos detenidos, en congruencia con el carácter garantista de la legislación.

Por su parte el Capítulo Tercero denominado “De las Reglas para Mantener la Paz Pública y la Seguridad Ciudadana” en los artículos 24, 25, 26, 27 y 28 establece las pautas relativas al mantenimiento de la paz pública y la seguridad ciudadana. En esa tesitura el artículo 24 prescribe la posibilidad del empleo de la fuerza pública por parte de los cuerpos de seguridad pública para evacuar civiles bajo tres hipótesis; (i) siniestros, (ii) contingencias naturales y (iii) situaciones de riesgo inminente que pongan en peligro su vida o integridad física.

El artículo 25 dispone expresamente la prohibición del uso de armas letales en la dispersión de manifestaciones, así mismo establece que ante las situaciones que exijan la intervención de la policía para el control y dispersión de manifestaciones violentas¹¹⁸, la Policía preventiva y complementaria, deberá seguir el protocolo de actuación siguiente:

- A. Conminar a los manifestantes a que desistan de su actitud violenta.
- B. Advertir claramente que de no cesar la actitud violenta, se usará la fuerza.
- C. En caso de que los manifestantes no atiendan al Policía, éste hará uso de la fuerza conforme a lo establecido en la Ley.
- D. Ejercitar los distintos niveles de uso de la fuerza, solamente hasta el relativo a la utilización de armas incapacitantes no letales.

En los casos de uso de la fuerza ante manifestaciones debe prestarse especial importancia en la forma en que se llevarán a cabo las acciones de disuasión, dispersión y ubicación de probables responsables, no obstante el legislador fue omiso en realizar pronunciamiento alguno relativo a estos puntos. En esa tesitura, el artículo 26 establece la obligación de contar con esquemas operativos para el control de manifestaciones en lugares públicos a efectos de i) garantizar el ejercicio de este derecho, ii) para proteger los de terceros y para iii) reaccionar adecuadamente en caso de que la manifestación se torne violenta.¹¹⁹

Por otra parte, los artículos 29 y 30 imponen a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, la obligación de rendir un informe pormenorizado en cada ocasión en que hayan utilizado la fuerza en cumplimiento de sus funciones, ante un superior jerárquico. De lo anterior se desprende que la Ley prevé únicamente un sistema de rendición de cuentas interno, sin embargo el trabajo policial orientado a los derechos humanos exige que los policías, tanto a título individual como en calidad de institución, reconozcan la importancia

¹¹⁸ En términos del último párrafo del artículo 25 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, se considera que una manifestación es violenta cuando el grupo de personas de que se trata se encuentra armado o bien en la petición o protesta que se realiza ante la autoridad, se hace uso de amenazas para intimidar u obligar a resolver en el sentido que deseen, se provoca la comisión de un delito o se perturba la paz pública y la seguridad ciudadana.

¹¹⁹ El 25 de marzo de 2013 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Acuerdo 16/2013 por el que se expide el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes.

de rendir cuentas ante instituciones de supervisión, independientes de los regímenes gobernantes, que pueden incluir tribunales, asambleas legislativas, medios de comunicación y juntas de revisión investigativa de denuncias.¹²⁰ La rendición de cuentas y supervisión externas e independientes, son condiciones previas de la legitimidad del trabajo policial democrático.

Finalmente la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, reconoce el derecho de los particulares al pago de una indemnización cuando hayan sido agraviados por el uso ilegítimo de la fuerza por parte de un agente de policía en el tenor siguiente:

Artículo 37.- Las personas afectadas con motivo del uso ilícito de la fuerza por parte del Policía, cuando así haya sido determinado por la autoridad competente, tendrán derecho a que se les pague la indemnización correspondiente, previo procedimiento que exijan las leyes de la materia.

De la disposición normativa en cita se desprende que el uso ilícito de la fuerza por parte de un agente de policía, deberá ser determinado por la “autoridad competente”, sin embargo tras un extenso análisis a la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal y su Reglamento¹²¹, se advirtió que no se señala cual será dicha autoridad facultada para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones en la materia, ni se prevé la creación del organismo o comité encargado de evaluar el uso de la fuerza pública, es decir no existe una instancia con facultades legales para determinar en qué casos se efectuó o no un uso ilícito de la fuerza pública.

En términos de lo expuesto, si bien encontramos diversos aspectos que resultan perfectibles en la legislación en análisis, a este propósito, es propicio recalcar el carácter vanguardista y el espíritu garantista que ostenta dicho cuerpo normativo.

¹²⁰ Osse, Anneke, *op. cit.*, nota 81, p. 186.

¹²¹ El 25 de noviembre de 2010, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Reglamento de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

2.5.2. LEY QUE REGULA EL USO DE LA FUERZA POR LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE OAXACA.

Mediante el Decreto número 636, de fecha 10 de agosto del 2011, publicado en el Periódico Oficial Extra de fecha 20 de septiembre del 2011, fue aprobada la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca*, la segunda en la materia a nivel estatal.

La ley se encuentra integrada por 23 artículos, divididos en 7 capítulos: Disposiciones Generales; Reglas Generales para el Uso de la Fuerza; Reglas para el Uso de la Fuerza en Detenciones; Reglas para el Uso de la Fuerza en Caso de Desastres o Emergencia; De las Armas y Equipo de Apoyo que pueden ser Usados por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública; De los Informes del Uso de la Fuerza y de la Utilización de Armas de Fuego; y De La Capacitación y Certificación para el Uso de la Fuerza a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública.

La Ley en comento, presenta retrocesos en relación a la Ley del Distrito Federal, toda vez que es omisa en regular el uso de la fuerza pública en el marco del ejercicio del derecho de reunión y prever el derecho los particulares al pago de una indemnización cuando hayan sido afectados por el uso ilícito de la fuerza por parte de la policía.

2.5.3. LEY PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS.

El 26 de julio de 2013, se publicó en el periódico oficial 5099 “Tierra y Libertad” la *Ley para Regular el Uso de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos*. Integrada en 50 artículos, la Ley se encuentra dividida en 13 capítulos, a saber los siguientes: Disposiciones Generales; Circunstancias y Principios para el Uso Legítimo de la Fuerza; Niveles en el Uso Legítimo de la Fuerza; Uso Legítimo de la Fuerza en los Casos de Detención; Uso Legítimo de la Fuerza en los Casos de Emergencias o Desastres; Uso Legítimo de la Fuerza en los Casos de Manifestaciones; Informes sobre el Uso de la Fuerza; Obligaciones de las

Instituciones; Coordinación Interinstitucional; Derechos de los Elementos; Capacitación y; Responsabilidades.

Es oportuno ahora destacar que, se presume que por ser posterior se tomó como base en su elaboración la *Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, no obstante cabe señalar que dicha Ley del estado de Morelos no prevé la figura de la indemnización en casos de uso ilícito de la fuerza de funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley. Por otra parte su artículo 4, establece la inadmisión de excepciones ni excusas para el uso ilegítimo de la fuerza, y su artículo 7 dispone que los cuerpos de policía deberán usar la fuerza de manera progresiva, según sea la circunstancia de que se trate o haya resistencia, resistencia activa o resistencia agravada, conforme a cinco niveles escalonados de fuerza, 1) Presencia Disuasiva; 2) Persuasión Verbal; 3) Control Físico; 4) Utilización de fuerza no letal, y 5) Utilización de fuerza letal.

Los dispositivos legales estatales analizados, proporcionan un fundamento legal de la aplicación y uso de la fuerza por parte de los miembros policiales de dichas entidades federativas, lo que anteriormente era inexistente, ocasionando que cuando algún policía hacia uso de la fuerza, esta fuera interpretada como violencia por carecer de un referente jurídico.¹²²

2.6. PROTOCOLOS.

El 23 de abril de 2012, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, una directiva y siete acuerdos que contienen protocolos para (i) el uso de la fuerza, (ii) la preservación de evidencias y (iii) presentación de detenidos ante las autoridades.

Dichos protocolos, derivaron del *Convenio de Colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, entre los cuales para los fines que nos ocupan destacan, por una parte el Acuerdo 04/2012 por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos

¹²² Yáñez Romero, José Arturo, *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, p. 86

desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública¹²³ y el 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.

Los mismos establecen bases de actuación, proponen escenarios y modelos, refieren al uso diferenciado de la fuerza y al uso excepcional y extremo de las armas de fuego y resultan aplicables únicamente a funcionarios federales, así mismo cabe señalar que ninguno de los acuerdos en comento tuvo por objeto regular el uso de la fuerza pública en el marco de acciones desplegadas para el mantenimiento del orden público.

2.7. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

En este apartado haremos referencia específicamente a los instrumentos internacionales relativos a la conducta esperable y al uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los encargados de hacer cumplir la ley.¹²⁴

2.7.1. INSTRUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

Existen en el ámbito internacional, documentos específicamente destinados a controlar el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de la policía, entre los cuales destacan dos instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas; (i) el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* y (ii) los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*.

¹²³ El 02 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en el cual se advierte que el Poder Ejecutivo de la Unión ya no contempla, como dependencia para el auxilio de sus funciones, a la Secretaría de Seguridad Pública. Asimismo, se aprecia que la Secretaría de Gobernación, en adelante, asumirá las funciones de la ahora extinta Secretaría de Seguridad Pública

¹²⁴ La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención, así mismo dicho concepto comprende a las autoridades militares y a las fuerzas de seguridad del Estado que ejercen tales funciones, por lo que la expresión incluye a los funcionarios de policía, de aduanas, de inmigración y de prisiones, así como a personal paramilitar y guardias de fronteras. *Cfr.* Inciso a) del comentario al art. 1 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Al respecto, debemos señalar que, dichos instrumentos específicos no son “tratados” -en términos de la *Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados*¹²⁵- y, por ende, carecen de fuerza vinculante, sin embargo se trata de ordenamientos cuyo contenido y observancia es recomendable como guías o directrices esenciales en las legislaciones internas de los estados, ya que establecen orientaciones universales que describen los estándares mínimos para el desempeño humano de la función de hacer cumplir la ley, así como principios en la materia.

2.7.1.1. CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY.

El *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, fue aprobado por la Resolución de la Asamblea General 34/169 del 17 de diciembre de 1979 y sus orígenes se remontan a un seminario de 1975 organizado por Amnistía Internacional en La Haya con agentes de policía. El Código en sí, consta de solo ocho artículos, cada uno de los cuales es seguido por una serie de comentarios destinados a precisar su significado y alcance.

Partiendo de la división temática empleada por Antonio Beristáin¹²⁶ a continuación analizaremos el contenido del Código.

1. Dignidad Policial (servicio profesional, derechos humanos). Artículos 1 y 2.

El artículo 1, establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en concordancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión. Por su parte el artículo 2 dispone que en el desempeño de sus atribuciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben

¹²⁵ De acuerdo con el art. 2. a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados -aprobada en esa ciudad el 23 de mayo de 1969-, “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

¹²⁶ Beristáin, Antonio, conferencia dictada en Vitoria el 16 de junio de 1982.

respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas.

2. Poderes policiales (proteger la salud, información). Artículos 6 y 8.

El artículo 6, establece el deber de todo funcionario de asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y de llevar a cabo las medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando sea necesario o solicitado. Por su parte, el artículo 8 dispone la obligación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de respetar la Ley y las disposiciones del Código, así como de hacer cuanto esté a su alcance para impedir violaciones a los mismos, así mismo dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

3. Abusos policiales (tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, corrupción). Artículos 5 y 7.

El artículo 5, señala la prohibición a todo funcionario encargado de hacer cumplir la Ley, de infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por otra parte, el artículo 7, dispone que cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, por lo que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben oponerse y combatir rigurosamente todos los actos de esa índole.

4. Ambigüedades policiales (fuerza, secreto). Artículos 3 y 4.

El artículo 3 establece que el uso de la fuerza debe ser excepcional, es decir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza únicamente en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias que lo requieran en el desempeño de sus funciones para salvaguardar la integridad, los derechos y bienes de las personas, preservar las libertades, la paz pública y la seguridad ciudadana y prevenir la comisión de delitos e infracciones, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes, de tal forma no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites. El artículo 4, prevé la protección a la información de carácter confidencial -que pueda referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación de otros- de la cual pudiesen tener conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por la naturaleza de sus funciones, misma que deberán mantener en secreto, salvo que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

2.7.1.2. PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY.

Los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, fueron adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 07 de septiembre de 1990, contienen 26 reglas que establecen los derechos y obligaciones específicos de la policía y otras fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley.

El numeral 4 de los Principios Básicos, señala 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, de manera que podrán utilizar la fuerza y armas de fuego únicamente cuando otros medios resulten ineficaces. Por otra parte, el numeral 5 de dichos Principios establece que, cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al

objetivo legítimo que se persiga; reducirán al mínimo los daños y lesiones, y respetarán y protegerán la vida; procederán de modo que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; procurarán notificar lo sucedido, a la mayor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas. El numeral 6, indica que cuando se ocasionen lesiones o muerte, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comunicarán el hecho inmediatamente a sus superiores. El numeral 8 establece la improcedencia de invocación de circunstancias especiales, tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia, para justificar el quebrantamiento de los Principios Básicos.

Por su parte, el numeral 9 dispone que las armas de fuego no deben emplearse contra las personas, sino en (i) defensa propia o de otras personas, (ii) en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o (iii) con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, (iv) efectuar la detención de una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o (v) evitar su fuga. Lo anterior, únicamente en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos y sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

El numeral 10 prevé que, en los casos de uso de armas de fuego, los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, deberán identificarse y dar una clara advertencia de su intención de emplearlas, con tiempo suficiente para que se tome en cuenta, salvo que al dar esa advertencia se pusiera indebidamente en peligro a estos funcionarios, se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

En otra tesitura, el numeral 11, dispone que las normas y reglamentaciones sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán contener directrices que:

- a) Especifiquen las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y prescriban los tipos de armas de fuego o municiones autorizados;

- b) Aseguren que las armas de fuego se utilicen solamente en circunstancias apropiadas y de manera tal que disminuya el riesgo de daños innecesarios;
- c) Prohíban el empleo de armas de fuego y municiones que puedan provocar lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado;
- d) Reglamenten 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;
- e) Señalen los avisos de advertencia que deberán darse, siempre que proceda, cuando se vaya a hacer uso de un arma de fuego;
- f) Establezcan 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.

Por otra parte los principios cuentan con una sección entera dedicada a la actuación que debe seguirse en casos de reuniones ilícitas, al respecto los artículos 13 y 14, disponen que al dispersar **reuniones ilícitas pero no violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán **evitar el empleo de la fuerza** o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario; por otra parte al dispersar **reuniones violentas**, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán utilizar armas de fuego** cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. No obstante se considera que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben abstenerse de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.

A su vez, los Principios, cuentan con un apartado relativo a la vigilancia de personas bajo custodia o detenidas, en ese sentido se indica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas:

- No emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

- No emplearán armas de fuego, salvo en defensa propia o en defensa de terceros cuando haya peligro inminente de muerte o lesiones graves, o cuando sea estrictamente necesario para impedir la fuga de una persona sometida a custodia o detención que presente el peligro a que se refiere el principio 9.

El numeral 20 de dichos Principios enuncia algunos medios que pueden sustituir el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Por último los numerales 22 a 26 establecen los procedimientos de presentación de informes y recursos.

Finalmente vale la pena señalar las principales normas multilaterales de derechos humanos que abordan, directa o indirectamente, la cuestión del uso de la fuerza en el marco de la labor policial.

- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Principios Relativos a la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

CAPÍTULO III

REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA: EXPERIENCIAS COMPARADAS.

El derecho constitucional es la confrontación del hombre con su época, es la lucha constante por llevar una vida humana, es decir, una vida con libertad, con igualdad y con dignidad.

Jorge Carpizo.

3.1. CASO 1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA.

3.1.1. ANTECEDENTES.

Jean Tartera señala que el sistema legal alemán es el producto de muchos siglos de desarrollo, empezando con las leyes tribales de los primeros alemanes, las cuales fueron influenciadas y cambiadas bajo el gobierno romano y más adelante por las leyes que prevalecían en el Santo Imperio Romano. La ley feudal también tuvo una influencia considerable. Cuando aparecieron leyes e instituciones legales más formales en el siglo XVIII, códigos legales y sistemas policiales quedaron a cargo de entidades territoriales individuales. Los códigos desarrollados fueron mezclas de la ley alemana, romana y eclesiástica.¹²⁷

Hacia 1871, bajo el dominio prusiano y el logro de la unificación política, Alemania inició la redacción de códigos legales, el desarrollo de las instituciones penales y de un sistema policial, ambos caracterizados por la eficiencia que ha sido reconocida en los órganos administrativos alemanes desde hace tiempo.

Tras el término de la Primera Guerra Mundial en 1919, inició el régimen político conocido en Alemania como la República de Weimar (1919-1933), dicho periodo histórico se caracterizó por la inestabilidad económica que enfrentó el país, lo que generó una insuficiencia financiera en el Estado Alemán, en lo particular la policía atravesó recortes

¹²⁷ Jean R. Tartter, *et. al.*, *Germany: a country study*, 3a edición, Federal Research Division of the United States, Library of Congress, Washington, 1999, p.504
http://books.google.com.mx/books?id=vnocWIO_fywC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false

en su presupuesto, repercutiendo directamente en los aumentos salariales, fondo de contratación, ascensos y capacitación de los agentes. En ese contexto, la modernización operativa quedó relegada así como la adquisición de armas de fuego. La drástica disminución de oportunidades de progreso profesional al interior de la institución, se vio agravada por el cuantioso arribo de policías provenientes de los territorios cedidos por Alemania tras la Primera Guerra Mundial, ya que se buscó reincorporar a estos policías, a través de una reducción radical a los costos operativos.

La llegada del régimen nazi al poder en enero de 1933, subsanó los reveses que la policía atravesó durante la República de Weimar y suscitó nuevos cambios para la institución policial alemana, el mando de la policía se centralizó, se financió a la diezmada institución para promover la seguridad estatal, mediante el incremento de personal, capacitación y modernización de equipamiento policial, el poder y responsabilidades de la policía fueron ampliados significativamente.

De tal suerte, la ideología nazi constituyó una parte esencial de todas las actividades policiales, la fuerza policial operó como una figura central, no solo en el mantenimiento del orden público sino también en el combate a los supuestos “enemigos” de acuerdo a la definición nazi.

Las fuerzas policiales alemanas, se transformaron en una herramienta del partido gobernante bajo el control directo del Ministro del Interior. El Estado nazi, transformó las fuerzas policiales de la República de Weimar tornándolas en un instrumento de represión estatal.

White Alick señala que, después de la Segunda Guerra Mundial, los Aliados Occidentales determinaron el modelo policial en cada una de sus zonas de ocupación, los británicos querían que las fuerzas policiales alemanas en sus zonas estuvieran modeladas en gran parte sobre las líneas de los condados y municipios descentralizados de Inglaterra y Gales. La Guerra Fría, sin embargo, impidió que se pudiera tomar este enfoque y fuerzas nacionales tales como la *Bereitschaftspolizei*, una fuerza de respuesta armada, y la *Bundesgrenzschutz* (BGS), una fuerza para el control de la frontera con Alemania del Este y la Zona Soviética de Berlín, fueron establecidas bajo una dirección central. Lo anterior, se llevó a cabo pese al recelo de buena parte de la población, quienes aún recordaban el terror inculcado por el aparato de policía centralizado del régimen nazi.

Con excepción de la policía ferroviaria, que operaba como era una fuerza policial federal por razones geográficas prácticas- la República Federal de Alemania adoptó un sistema policial basado en los *Länder* o condados con control investido en las autoridades locales de pueblos y distritos que en turno eran responsables ante el ministro del interior del *Land* pertinente. Este sistema de dirección local continuó con la reunificación de Alemania en 1990 y la restauración del *Länder* del Este.¹²⁸

En los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, la República Federal de Alemania montó un esfuerzo para desmilitarizar la vigilancia policial para fomentar estabilidad y democracia a nivel interior y al exterior. El propósito primario era “descolmillar” a la policía como una amenaza externa, y a la vez un esfuerzo para re-crear a la policía como defensores de un estado pacífico y democrático, Alemania se esmeraría para hacer a la policía tan inofensiva como fuera posible.¹²⁹

3.1.2. MODELO POLICIAL Y ESTRUCTURA DE LA POLICÍA.

De acuerdo a la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* Constitución o Ley Fundamental para la República Alemana, Alemania es un estado federado; en ese sentido, las obligaciones del Estado se llevan a cabo en dos ámbitos diferentes: el ámbito federal y el ámbito de los estados miembros o federados (en lo subsecuente nos referiremos a éstos últimos con sus voces alemanas: *Land* -singular- y *Länder* –plural-). En consecuencia, la República Federal Alemana cuenta con un modelo policial descentralizado, cada uno de los 16 *Länder* cuenta con su propia policía estatal (*Länderpolizei*), además de la fuerza policial propia de la Federación.

Pese a lo anterior, existe una fuerte coordinación entre todas las jurisdicciones, en ese sentido, Reichel describe el modelo alemán como un “sistema descentralizado coordinado múltiplemente,” con varias fuerzas bajo diferentes niveles gubernamentales, pero con una

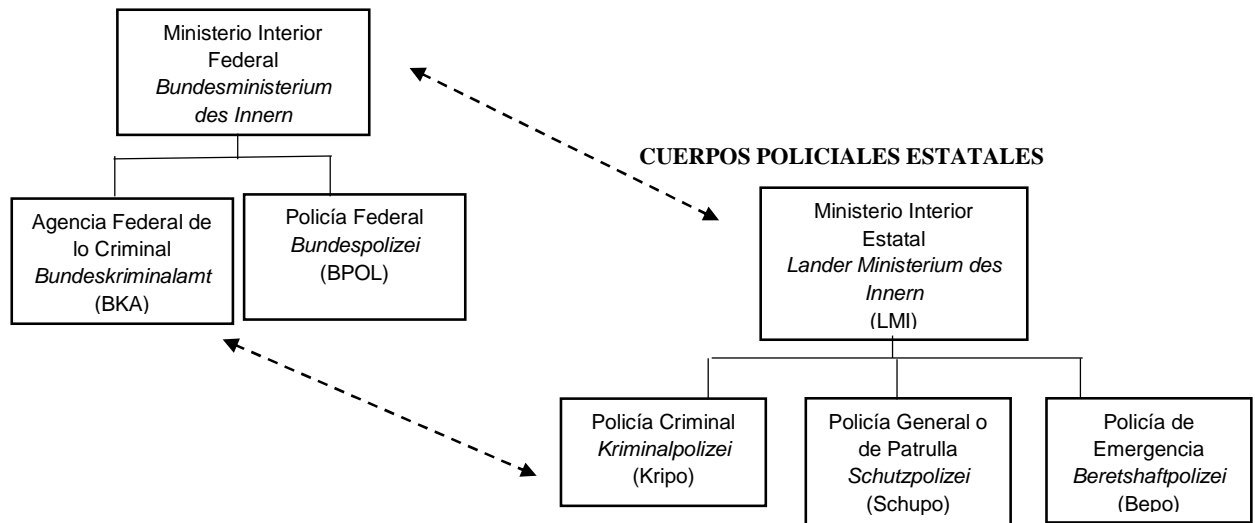
¹²⁸ Whyte, Alick, *Policing Incivilities in Germany*, en Hopkins Burke, Roger (ed.), *Hard Cop, Soft Cop: Dilemmas and Debates in Contemporary Policing*, Willan Publishing, Portland, 2004, p. 41.

¹²⁹ Glenn Born, Phillip, *Lessons on Policing Terrorism: Studying Police Effectiveness in Italy and Germany*, Naval Postgraduate School, California, 2011, p. 28.

estructura federal de cuerpos policiales que controla la inteligencia y coordina actividades entre jurisdicciones de nivel más bajo.¹³⁰

CUADRO 4. Coordinación en el modelo de policía Alemania.

CUERPOS POLICIALES FEDERALES



Las líneas representan la coordinación y cooperación. La responsabilidad recae en el nivel federal para mantener la coordinación entre todos los organismos de seguridad de la República Federal Alemana.

FUENTE: Adaptado de Philip Reichel, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*

3.1.3. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.

Los 16 *Länder* tienen sus propias agencias de policía, de tal forma cada *Land* cuenta con sus propias instituciones de educación y formación policial, sin embargo, con independencia de la actividad que ejerza posteriormente dentro de una fuerza policial, todo agente de policía recibe la misma formación inicial.

La capacitación de los policías, por lo general se integra en 3 niveles, al respecto, el jurista alemán Thomas Feltes, apunta que usualmente a los reclutas se les dan dos años y medio de entrenamiento, el cual consiste en un sistema dual de elementos tanto prácticos como teóricos, de forma tal que éstos adquieren conocimiento y habilidades en derecho,

¹³⁰ Reichel, Philip, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*, 5a ed., Prentice Hall, New Jersey, 2008, p. 212.

intervención, psicología, ciencia política, sociología, deportes, defensa personal y el uso de armas de fuego, así como también entrenamiento de comportamiento (mediante dinámicas de interpretación de roles)¹³¹. Por ley, los oficiales de policía en Alemania están obligados a recibir dos horas a la semana de entrenamiento en tácticas de defensa mientras participan en el entrenamiento básico.¹³²

Es de resaltar que la fuerza policial de emergencia (o Policía de Apoyo) también es empleada como policía antidisturbios en cada estado, al respecto, cabe señalar que comúnmente los reclutas de policía tienen que unirse a esta fuerza policial durante un periodo de 1 a 3 años, después de su entrenamiento inicial y antes de ser designados a una fuerza policial local.¹³³ Finalizado el entrenamiento básico, el recluta se encuentra preparado para incorporarse a los rangos medios policiales (alguacil). Para ascender de los rangos medios a los rangos altos, se requieren seis semestres adicionales de estudio en una universidad o colegio universitario policiales. Una vez que los estudiantes de policía han completado sus estudios -durante los cuales perciben un pago- exitosamente, están calificados para los rangos altos y reciben el grado y diploma de Licenciatura de Ciencias en Administración Pública y Policía y son promovidos al rango de inspector.¹³⁴

A su vez, para avanzar a los rangos superiores, son necesarios cuatro semestres adicionales de estudios en la Universidad Policial de algún estado y en la Academia de Gestión de Policía en Münster-Hiltrup. Esta Academia fue convertida en una Universidad oficial de la policía en 2006-2007 y ofrece un grado de Maestría en Administración de Policía, es la institución central de entrenamiento para todos los estados federados.¹³⁵ Así las cosas, una vez que un estudiante se gradúa y es asignado a un puesto de servicio permanente, está obligado a ocupar dos horas de cada mes en entrenamiento de tácticas de defensa.¹³⁶ En cuanto al uso de armas de fuego cada oficial de policía alemán tiene que

¹³¹ Feltes, Thomas, *et. al.*; *Torn between two targets: German police officers talk about the use of force*, en *Crime, Law and Social Change*, volume 52, número 2, Países Bajos, agosto 2009, pp. 188
http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/42436/1/PEER_stage2_10.1007%252Fs10611-008-9178-5.pdf

¹³² Wagner, Jim, *How Germany's Police Handle Law Enforcement Defensive Tactics Training*, en *Black Belt*, marzo, 2011, s/n.
<http://www.blackbeltmag.com/daily/martialartsmasters/jimwagner/howgermany%e2%80%99s-police-handle-law-enforcement-defensive-tactics-training/>

¹³³ Feltes, Thomas, *op cit.*, nota 131, p. 187.

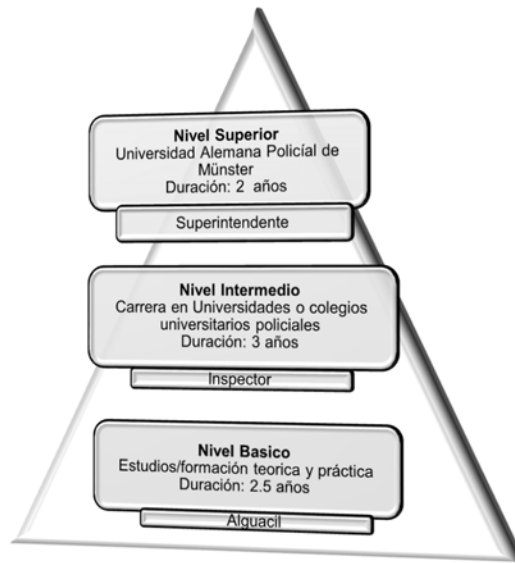
¹³⁴ *Ibidem*, p.188.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 188-189.

¹³⁶ Wagner, Jim, *op. cit.*, nota 132, s/n.

entrenar 40 horas al año, en ese sentido, un agente de policía alemán, efectúa anualmente aproximadamente 250 disparos de práctica.¹³⁷ En términos de lo expuesto, es posible esquematizar la formación policial en Alemania en el cuadro siguiente:

Figura 1. Formación policial en Alemania.



Fuente: Elaboración propia con base en Thomas, Feltes; *Torn between two targets: German police officers talk about the use of force.*

3.1.4. MARCO LEGAL EN EL EMPLEO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA.

En sus primeros diecisiete artículos, la Constitución o Ley Fundamental para la República Alemana, enlista los derechos y libertades fundamentales (*Die Grundrechte*) del pueblo alemán, el primer artículo, enaltece el principio rector de toda acción estatal al señalar que: “La dignidad humana es inviolable y constituye deber de todas las autoridades del Estado su respeto y protección”.

El derecho de reunión se encuentra tutelado en el artículo 8.1 que establece que todos los alemanes tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, sin necesidad de notificación ni autorización, a su vez, los derechos civiles relacionados con la libertad de

¹³⁷ Feltes, Thomas, *The Use of Force and Firearms and Force in Germany*, Conferencia en la Academia de Policía Holandesa, 2005. <http://www.thomasfeltes.de>

expresión, prensa e información mediante el discurso, escritura, e imágenes, se encuentran previstos en el artículo 5.1.

Las demostraciones públicas en torno a una variedad de asuntos políticos y económicos son comunes en fechas políticamente significantes, tales como el día del trabajo alemán el 1º de mayo, y durante cumbres internacionales llevadas a cabo en Alemania. En orden de llevar a cabo una manifestación, los grupos deben recibir de antemano aprobación policial, y la supervisión policial de participantes y transeúntes es rutinaria. Sin embargo, en ocasiones estas manifestaciones pueden tornarse en eventos violentos.¹³⁸

Al respecto, conviene subrayar que en la República Federal Alemana, el balance constante entre **seguridad** y **libertad** tiene una exigencia particular en una sociedad muy consciente del legado Nazi -anti-liberalismo, agresión, autoritarismo, aniquilación-¹³⁹, este punto se puede destacar observando que la policía alemana cuenta con regulaciones muy estrictas y extensas sobre el uso de la fuerza pública, que detallan los supuestos y límites de tales actuaciones.

3.1.4.1. EL EJERCICIO DEL USO DE LA FUERZA Y SU REGULACIÓN.

Luis Carro, apunta que quizá es el Derecho alemán el que legislativamente hablando ha dedicado mayor atención a la difícil problemática del uso legítimo de la fuerza y las armas por parte de los agentes de policía.¹⁴⁰

La noción de uso de la fuerza en Alemania es parte de un concepto denominado “medidas de coerción” (*zwangsmittel*), subdividido a su vez en dos grupos: simples e inmediatas.¹⁴¹ El uso de las “medidas de coerción” resulta aplicable en aquellos casos en que teniendo la obligación de llevar a cabo un acto, un sujeto se niegue a realizarlo.

¹³⁸ Información disponible para su consulta en:

<http://travel.state.gov/content/passports/english/country/germany.html>

¹³⁹ Glenn Born, Phillip, *Lessons on Policing Terrorism: Studying Police Effectiveness in Italy and Germany [TES]*, Naval Postgraduate School, California, 2011, p. 26.

¹⁴⁰ Carro, José Luis, *La polémica europea sobre el uso de las armas como forma de coacción administrativa*, Revista de Administración Pública, núm. 84, Septiembre-Diciembre, España, 1977, p. 79.

¹⁴¹ Mendieta Jiménez, Ernesto, *et al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, INACIPE, 2009, p. 164.

En ese sentido, se utiliza el término "coerción física inmediata" (*unmittelbarer zwang*) cuando se hace referencia al uso de la fuerza en la labor policial, y se le define como el ejercicio de la fuerza en contra de personas o cosas que incluyen la fuerza física, aplicación de armas intermedias (ej. bastones, esposas) y de fuego.¹⁴²

En el ordenamiento jurídico alemán, el uso de las armas y de la fuerza sobre las personas en materia de orden y seguridad pública, cuenta, -a diferencia del caso de México- con un amplio desarrollo legal en leyes administrativas.

Es de precisar, que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la Federación Alemana es objeto de regulación a través de normas de jerarquía legal tanto a nivel federal como estatal, en los siguientes instrumentos normativos:

- a. Ley Federal sobre la Coacción Directa (*Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes o UZwG*)¹⁴³ que rige a los funcionarios de la federación.
- b. Proyecto-modelo de ley unitaria de policía para la federación y los Länder, (*Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder o MEPolG*).
- c. Leyes de policía de los *Länder*, las cuales contienen disposiciones -en gran medida comparables- para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de cada *Land*.

Es de precisar, que en términos de lo dispuesto en el artículo 9 de la *Ley Federal sobre la Coacción Directa* (UZwG), los funcionarios federales facultados para utilizar la fuerza y las armas son; 1) policías federales; 2) oficiales de aduana y oficiales de frontera; 3) oficiales de comunicación marítima que tienen facultades de policía; 4) oficiales de servicio federal de tránsito; 5) oficiales de tribunales federales y autoridades jurisdiccionales que tienen facultades de mantener la seguridad y el orden y 6) otras

¹⁴² Ley Federal sobre la Coerción Directa (UZwG), artículo 2.1.

¹⁴³ Fecha de emisión el 10 de marzo de 1961, última modificación el 31 de octubre de 2006.

personas que han sido autorizadas por los servidores públicos referidos en los incisos anteriores.¹⁴⁴

La obligación de los agentes de policía de prestar asistencia médica a las personas lesionadas o heridas, en tanto lo anterior resulte necesario y la situación lo permita, se encuentra consagrada en el artículo 5 de la UZwG.

3.1.4.2. PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Ahora bien, es posible desprender de la UZwG, los principios generales que condicionan la legitimidad del empleo de la fuerza pública; a saber los principios de necesidad y proporcionalidad, así como los criterios que limitan el alcance del uso de armas de fuego frente a personas y multitudes. El artículo 4 de la *Ley federal sobre la Coacción Directa* prevé las exigencias de un empleo necesario y proporcional de la fuerza pública, al establecer lo siguiente:

1. Los agentes de la autoridad, en caso de uso de coacción directa han de utilizar de entre los varios medios idóneos y posibles, aquellos que menos perjudican al particular y a la generalidad.
2. El daño esperado de una medida de violencia inmediata no debe estar en clara desproporción con el resultado perseguido.

El respeto irrestricto al principio de proporcionalidad, consagrado en el precepto en cita, constituye una condición previa e indispensable para el uso de la coacción directa en general y de las armas de fuego. Este constriñe a los agentes de policía a optar por la medida menos perjudicial para el particular y la colectividad de entre todas aquellas que resulten apropiadas, aunado a que el daño ocasionado por la aplicación de la medida elegida no debe encontrarse claramente en desproporción con el resultado perseguido.

En ese sentido, Luis Carro considera que se trata, pues, de una triple reducción de la discrecionalidad policial en este campo: la medida ha de ser la apropiada (*geeignetheit*), y entre las apropiadas la que cause menor daño y, teniendo en cuenta todo esto, todavía ha de analizarse si el daño que causaría la aplicación de tal tipo de medida sería desproporcionado

¹⁴⁴ Ley Federal sobre la Coacción, artículo 6.

para la finalidad perseguida (*Verhältnismässigkeit* o proporcionalidad en sentido estricto).¹⁴⁵

Por su parte, Blei apunta que el principio de proporcionalidad inmerso en el artículo 4 de la UZwG plantea un problema lógico de interpretación en dos vertientes: por una parte la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de la fuerza y armas de fuego y, por otra, la ponderación de bienes en cada caso concreto.¹⁴⁶

Así las cosas, la UZwG no se limita a proclamar lisa y llanamente en su artículo 4, los principios de necesidad y proporcionalidad, sino que **desarrolla mediante criterios concretos su aplicación**, especialmente en lo relativo al empleo del medio violento de consecuencias más gravosas para la persona, las armas de fuego.¹⁴⁷

3.1.4.3. EL USO DE ARMAS DE FUEGO.

Los artículos 10 y 11 de la UZwG y 42 de la MEPolG delimitan las hipótesis en que se admite el uso de armas de fuego contra las personas, mismas que describiremos a continuación:

- I. Para impedir la ejecución inminente o la continuación (incluyendo la tentativa o las acciones preparatorias inmediatas) de un **delito grave** (*Verbrechen*) o de un **delito leve** (*Vergehen*) que deba ser cometido o haya sido eje con armas o con medios explosivos.¹⁴⁸
- II. Para impedir la huida de una persona altamente sospechosa (*dringend verdächtig*) de haber cometido un delito grave (*Verbrechen*) o un delito leve (*Vergehen*), cuando exista en este último caso base suficiente para suponer que hará uso de armas o de medios explosivos.

¹⁴⁵ Carro, José Luis, *op. cit.*, nota 140, p.83.

¹⁴⁶ Blei, H., cit. en, Sánchez García, María Isabel, *Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad*, José María Bosch Editor, Barcelona España, 1995, pp. 246-247.

¹⁴⁷ Sánchez García, María Isabel, *Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad*, José María Bosch Editor, Barcelona España, 1995, p. 246.

¹⁴⁸ Luis Carro señala que en ese sentido se excluye, totalmente el uso de las armas cuando la acción constituya una simple falta.

- III. Para impedir la huida de una persona que se encuentra o se encontró en custodia oficial en los supuestos siguientes: a) para el cumplimiento de una pena privativa de libertad a causa de un delito grave (*Verbrechen*) o un delito leve (*Vergehen*), con excepción de penas de arresto; b) para ejecutar el internamiento en caso de arresto preventivo; c) a causa de una sospecha fundada de comisión de un delito grave; d) con base en una orden de prisión judicial; en caso de sospecha fundada de comisión de un delito leve, cuando se teme que hará uso de armas de fuego o material explosivo.
- IV. Para impedir la liberación por la fuerza de presos o personas en alguna de las situaciones enumeradas en la Ley.
- V. Por los guardias fronterizos contra personas que, después de repetido apercibimiento, intentan la fuga.
- VI. Contra una multitud únicamente cuando se cometan hechos violentos y resulten infructuosas las medidas coactivas dirigidas contra personas determinadas.

A su vez, el MEPOIG agrega un supuesto adicional al uso de armas de fuego, el relativo a la defensa contra un peligro actual contra la vida o la integridad corporal ésta ante un riesgo de lesiones graves, tal supuesto es semejante al de la legítima defensa, sin embargo más restringido ya que, el agente se encuentra vinculado por los principios generales de las Leyes sobre coacción directa.

De lo antes referido, se desprende que los criterios materiales que limitan el uso de las armas de fuego en la UZwG y la MEPOIG, son fundamentalmente:

- 1) La gravedad del hecho delictivo que determina la intervención, y
- 2) La cualidad de las armas del sujeto pasivo de la intervención.¹⁴⁹

En seguimiento a lo anterior, la segunda sección de la UzWG, intitulada “Regulaciones especiales para el uso de armas de fuego y artefactos explosivos” prevé en su artículo 12 una serie de principios generales (*Besondere Vorschriften für den*

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 247.

Schußwaffengebrauch) que limitan el alcance de la utilización de las armas de fuego, nos referiremos a dichos principios en los siguientes apartados:

- a) En primer término, el uso de las armas ha de restringirse a aquellos casos en que resulten infructuosas otras medidas de coacción física o no garanticen claramente el éxito de la intervención policial -principio de necesidad en cuanto al medio-.
- b) En segundo término, se prohíbe el uso de las armas contra las personas cuando la finalidad perseguida pueda alcanzarse con su utilización sobre las cosas - subsidiariedad del ataque a las personas respecto de las cosas-.
- c) En tercer lugar, se prohíbe el uso de las armas de fuego cuando exista una gran probabilidad de peligro para terceros.
- d) Por último, la ley excluye expresamente que las armas se puedan utilizar contra personas “que según su apariencia externa se encuentren en edad infantil”, -criterio material de valoración en cuanto a la edad del sujeto pasivo-.¹⁵⁰

En cualquiera que sea el caso, en términos de lo previsto en la UzWG el uso de las armas de fuego, en general el uso de la coacción directa, debe ir antecedido por un apercibimiento previo (*Androhung*) que debe reiterarse en el caso de que se trate de una multitud; e incluso como apercibimiento puede ser efectuado un disparo al aire (*Warnschuss*).¹⁵¹

3.1.4.5. LA REVISIÓN.¹⁵²

3.1.5.1. PROCEDIMIENTOS DE INFORME.

Cuando un oficial de policía emplea la fuerza en la línea del deber le es requerido presentar un informe por escrito a la estación de policía. En algunas instancias,

¹⁵⁰ A mayor abundamiento el MEPolG precisa lo anterior, al señalar que “que según la apariencia exterior no sean mayores de catorce años”.

¹⁵¹ Carro, José Luis, *op. cit.*, nota 141, p. 83.

¹⁵² A menos que se indique lo contrario véase a Feltes, Thomas, *et. al.*, ; *Torn between two targets: German police officers talk about the use of force*, en *Crime, Law and Social Change* vol.52 número 2, Países Bajos, agosto 2009, pp.181-206.

dependiendo de la gravedad del caso, las consecuencias derivadas del incidente y del cumplimiento de los requisitos legales para el uso de coerción física, algunas leyes estatales solicitan que un reporte adicional sea referido al fiscal del estado.

Departamentos policiales especiales, se dedican a investigar los casos de comportamiento policial inadecuado, uso excesivo de fuerza o abuso de poder, sin embargo todos y cada uno de los casos tienen que ir al fiscal. Al respecto, Feltes apunta que la oficina del fiscal abandona más del 90% de todos los casos.

Hasta la actualidad no se han realizado encuestas oficiales sobre el uso excesivo de fuerza, comportamiento policial inadecuado o sobre quejas ciudadanas en Alemania. Las estadísticas de armas, actualizadas anualmente en la Conferencia de Ministros del Interior, registran los incidentes en que es usada la fuerza. También es publicada regularmente una evaluación crítica en la revista “Bürgerrecht and Polizei” y en la red global. Es de notarse que existen diferencias entre la versión oficial y la no oficial, ya que desde 1983 el “tiroteado involuntario” se ha excluido del conteo, aun cuando este haya resultado en consecuencias fatales.

En Alemania es poco frecuente que un oficial haga uso de su arma de fuego. Se calcula que en los últimos años, oficiales de policía han empleado una pistola de mano en aproximadamente 4000 casos por año. De estos casos, el arma es utilizada contra personas en 50 a 70 casos. Regularmente, el arma es usada para disparar a animales peligrosos o heridos. En el transcurso de un año promedio, de tres o diez personas son asesinadas y alrededor de 30 son heridas por armas de fuego policiales en Alemania. Cada año, hasta nueve oficiales de policía son asesinados en la línea del deber, mayormente como resultado de tiros de armas de fuego dirigidos a la policía u otras armas diversas empleadas en su contra.

Generalmente los tiroteos son llevados a cabo por miembros de las fuerzas especiales de choque, la mayoría de los oficiales de policía alemanes solo utilizan sus armas en las prácticas de tiro normales.

Usualmente el proceso indagatorio durante el cual el oficial de policía no puede ser sancionado hasta ser encontrado culpable de haber infringido los límites legales de la coerción física en un procedimiento formal tarda bastante tiempo o es retirado inmediatamente. Dando a los oficiales y a sus supervisores “inmunidad a las sanciones”. La

probabilidad de que un oficial de policía sea encontrado culpable de un crimen es también baja. Solo hay disponibles unas pocas investigaciones especializadas acerca del número de infracciones policiales o del uso excesivo de fuerza que resultan en procesos disciplinarios o penales, no son documentados sistemáticamente.

Feltes señala al respecto, que en Alemania no están disponibles como medios para enfrentar las quejas ciudadanas y la violencia policial ilícita, Comisiones Especiales, un defensor del pueblo y otros sistemas o autoridades para la interposición y seguimiento de quejas contra mala conducta o abusos policiales. No existe un sistema que permita medir todas las medidas que resultaron en la aplicación de medios coercitivos. Tampoco existe un foro institucionalizado de supervisión externa. Desde su informe sobre violencia policial publicado en 2004 Amnistía Internacional inició una discusión en ese punto; ya que si bien reconoció que Alemania no es un país donde se presente violencia policial ilegal sistemáticamente, la particularidad de caso demanda de más transparencia y rendición de cuentas en la policía Alemana. En Inglaterra, todos los policías llevan su número claramente visible en la ropa. La Guardia Civil y la Policía Nacional en España se identifican con números, en ese tenor Amnistía Internacional instó al etiquetado individual para oficiales de policía en Alemania, por ejemplo, por nombre o número.

3.1.6. CONSIDERACIONES FINALES RELATIVAS AL CASO ALEMÁN.

En Alemania el empleo de la coacción pública directa en materia de orden y seguridad pública cuenta con un extenso desarrollo legal, en el que se pormenorizan los supuestos y límites de las actuaciones de los agentes de policía a nivel federal y estatal. Los criterios de necesidad y proporcionalidad, son desarrollados a través de criterios concretos para su aplicación, especialmente por lo que respecta al uso de armas de fuego. Ligado a lo anterior, la eficaz capacitación y entrenamiento de la policía se ve reflejada en el bajo índice de empleo de armas de fuego y en el reconocimiento a nivel internacional sobre el desvanecimiento de violencia policial ilegal sistemática en el país.

Sin embargo, en Alemania no existen mecanismos independientes de denuncias contra la policía por lo que no se cuentan con medios para enfrentar las quejas ciudadanas

en casos en que se suscita violencia policial ilícita, tal como fue denunciado por Amnistía Internacional en su informe 2013 “El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo”.¹⁵³

Finalmente, no pasa desapercibido que de acuerdo a una nota publicada en el sitio web de Deutsche Welle -organismo público de radiodifusión en Alemania-, los casos de agresiones físicas contra los agentes se han multiplicado con el paso de los años. Aludiendo a las estadísticas anuales de la policía criminal, se indica que la asociación civil “No a la violencia contra los policías” asegura que el número de ataques ascendió de 53 000 en 2011 a alrededor de 60 000 en 2012. Lo anterior, se traduce en el hecho de que, en promedio, los agentes son agredidos 165 veces al día en territorio germano.¹⁵⁴ Amnistía Internacional ha condenado con claridad y de manera inequívoca los delitos contra la policía, señalando al respecto que tales delitos, deben perseguirse a través de todos los medios posibles.¹⁵⁵

3.2. CASO 2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

3.2.1. ANTECEDENTES.

A partir del siglo XVII, con la colonización inglesa en América del Norte, el derecho inglés fue llevado a las colonias fundadas en las costas norteamericanas del Atlántico, sin embargo, su aceptación no fue íntegra, esto debido a diversos factores tales como el vago conocimiento del *common law* y el descontento de algunos colonizadores ingleses que al llegar a América buscaron alejarse de las instituciones monárquicas y sistema legal de su país.¹⁵⁶

Tras la declaración de Independencia y la promulgación de la Constitución de la nueva República, las colonias ahora convertidas en los Estados Unidos de América, finalmente acogieron el sistema del *common law*, al respecto, si bien el derecho de los Estados Unidos presenta algunas características propias como la existencia del derecho federal que plantea la distribución de facultades de las autoridades federales y de los estados -distinción desconocida en Inglaterra- en lo fundamental sus métodos y conceptos

¹⁵³ Amnistía Internacional, *El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, Madrid, España, 2013, p. 34

¹⁵⁴ PETERS, Anna y ROMERO, Evan, “Aumenta la violencia contra la policía”, Deutsche Welle, 16 de febrero de 2014. <http://www.dw.de/aumenta-la-violencia-contra-la-polic%C3%ADa/a-17436593>

¹⁵⁵ Amnistía Internacional, *El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, Madrid, España, 2013, p. 34

¹⁵⁶ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Porrúa, México, 2006, p. 100.

guardan una estrecha similitud con el derecho de Inglaterra.¹⁵⁷ La Constitución de los Estados Unidos declara la competencia del *common law* al establecer en su artículo III, sección 2, que el poder judicial se extenderá a todos los caso de derecho y de equidad que surjan bajo dicha constitución.¹⁵⁸

3.2.2. MODELO POLICIAL Y ESTRUCTURA.

El desarrollo del sistema policial estadounidense ha sido fuertemente influenciado por el sistema inglés a lo largo del curso de la historia, en gran parte debido al dominio de Inglaterra durante su colonización. Estados Unidos es una República Federal Democrática, con una arraigada tradición de autonomía local, en ese sentido, desde un punto de vista administrativo-territorial su modelo policial responde a un servicio descentralizado pluralista en cuanto a la multiplicidad de cuerpos pertenecientes a las distintas administraciones públicas, federación, estados, condados y municipios.

3.2.3. BASES JURÍDICAS PARA EL USO DE LA FUERZA.

En los Estados Unidos no hay un instrumento normativo que regule de manera unitaria a la policía -menos aún el uso de la fuerza y de las armas-, ya que ésta no es una competencia Federal, en este sentido, cada estado federado tiene facultad para regular lo relativo a dicha materia y contar con su propio cuerpo de policía (*State Police*), a su vez cada condado puede tener su propia fuerza policial. La excesiva multiplicidad de cuerpos policiales concibe marcadas diferencias en el tamaño, capacitación y organización entre las cerca de 18, 000 fuerzas policiales locales.

De tal forma, el uso de armas y otros medios de coacción física por la autoridad policial se encuentra sujeta en los Estados Unidos a límites variables, en el Derecho de cada Estado. Distintas fuentes jurídicas, en particular el *common law*¹⁵⁹, el Derecho legislado en

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 104.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 106.

¹⁵⁹ Al respecto, Consuelo Sirvent, describe al *common law*, como un derecho eminentemente jurisprudencial, o sea emanado del poder judicial; de ahí la frase *judge made law*, es decir que el juez hace el derecho, al ir resolviendo las controversias entre los gobernados. Se puede considerar que la norma del *Common Law*, es

los diferentes Estados de la Federación, y el *case law* o jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal, convergen en el tratamiento de la cuestión.¹⁶⁰

3.2.3.1. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (*BILL OF RIGHTS*):

Las primeras diez enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América enumeran los derechos que protegen las libertades de los ciudadanos contra la intrusión gubernamental. Los agentes de policía están facultados para efectuar arrestos, también denominados aprehensiones o intromisiones gubernamentales. La cuarta enmienda se ocupa de estas intromisiones a la esfera jurídica individual, en el tenor siguiente:

El derecho de los habitantes a la seguridad en sus personas, domicilios, papeles y efectos, contra registros o allanamientos arbitrarios, será **inviolable**, y no se expedirán al efecto las Órdenes correspondientes a menos que exista una causa probable, corroborada mediante Juramento o Declaración solemne, y cuyo contenido describirá con particularidad el lugar a ser registrado y las personas o cosas que serán objeto de detención o embargo.

De tal forma, el uso de la fuerza contra un ciudadano constituye una *seizure*,¹⁶¹ en ese sentido y en virtud de que las personas tienen el derecho a estar protegido contra intromisiones gubernamentales irrazonables, cualquier fuerza utilizada por agentes de policía debe ser razonable de acuerdo a la Constitución, situación que en última instancia es determinada en instancias jurisdiccionales y para efectos de fincar responsabilidad civil o penal, por un juez y/o un jurado.

concreta ya que busca dar solución a un caso particular. *Cfr.* Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Porrúa, México, 2006, p. 08.

¹⁶⁰ Milton, C. H., Halleck, J. D., Lardner, J., & Albrecht, G. L., cit. en, Sánchez García, María Isabel, *Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995, pp. 276.

¹⁶¹ Es posible traducir el vocablo *seizure* literalmente como aprehensión, embargo, etc., no obstante en el contexto que nos ocupa engloba, toda intromisión de los órganos de Estado en la esfera jurídica individual.

3.2.3.2. PRINCIPIO DE *REASONABLENESS*.

Con independencia de las variantes existentes en torno a la regulación del uso de la fuerza, particularmente el uso de la fuerza letal, la coacción inmediata utilizada por la policía en los Estados Unidos se encuentra sujeta a un *balancing test* denominado estándar de "razonabilidad objetiva" (*reasonableness*).

Mediante el criterio de "razonabilidad objetiva" se ha buscado delimitar en el ámbito del uso de la fuerza como potestad estatal, el equilibrio entre el interés del individuo en la libertad frente a la interferencia del Estado por un lado, y el interés público colectivo en la prevención del crimen y aprensión del criminal por otro. En este balance de intereses se ha tomado como criterio de proporcionalidad, en el *common law*, la **gravedad** y la **amenaza** que representa el hecho criminal que se trata de prevenir o evitar.¹⁶² En otras palabras, la fuerza utilizada por un oficial debe equilibrarse con la gravedad de las actividades de una persona y la amenaza que estas representan.

3.2.3.3. *CASE LAW*: USO DE LA FUERZA.

3.2.3.3.1. *JOHNSON VS. GLICK (1973)*.

La decisión del caso *Johnson vs. Glick*, determinó hasta el 15 de mayo de 1989, la definición de fuerza excesiva que la mayoría de las Cortes de Apelación Federales aplicaban en demandas civiles interpuestas bajo la sección 1983. La decisión *Glick* estableció cuatro criterios a considerarse antes que un demandante pudiera obtener compensación por abuso de fuerza en una demanda por sección 1983, a saber los siguientes:

1. La necesidad para la aplicación de fuerza.
2. La relación entre la cantidad de fuerza necesitada y la cantidad de fuerza usada.
3. El grado del daño infligido; y
4. Si la fuerza fue aplicada en un esfuerzo de buena fe para mantener o restablecer la disciplina o **maliciosa** y **sadísticamente** con el mero propósito de causar daño.

¹⁶² *Ibidem*, p. 269.

De tal forma, para que la fuerza fuera determinada excesiva bajo el parámetro *Glick* no debía solamente producir un daño corporal severo o considerable, sino que también debía ser el producto de una acción policial maliciosa o sadística.

3.2.3.3.2. TENNESSEE VS. GARNER (1985).

El caso *Tennessee vs. Garner* involucraba a Elton Hymon un oficial de policía de Memphis que disparó y asesinó a Edward Garner un menor de 15 años de raza negra, mientras intentaba abandonar la escena de un presunto robo.¹⁶³ El oficial estaba "razonablemente seguro" de que el sospechoso estaba desarmado, sin embargo afirmó que le disparó para evitar que éste escapara. Las acciones del oficial estaban justificadas bajo la existencia del *Tennessee Statute* de 1982 y la política del Departamento de Policía, que posibilitaban al oficial a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo la detención.

En la resolución del caso *Tennessee vs. Garner* la Corte Suprema de los Estados Unidos determinó que es inconstitucional que los agentes de policía utilicen la fuerza letal para impedir la fuga de sospechosos de la comisión de un delito grave (*felony*), si se cree que éstos no están armados y no representan un peligro inmediato para los agentes o el público, toda vez que lo anterior, transgrede la exigencia de *reasonableness* contenida en la Cuarta Enmienda de la Constitución. El oficial debe tener una causa probable para creer que el sospechoso es una amenaza significativa de muerte o lesiones físicas graves para sí o para otros.

La decisión en *Tennessee vs. Garner* abordó el uso de la fuerza letal, la cuestión de la fuerza no letal fue examinada posteriormente en el caso *Graham vs. Connor*.

3.2.3.3.3. GRAHAM VS. CONNOR (1989).

En el caso *Graham vs. Connor*, el demandante Graham, un enfermo diabético, le requirió a un amigo que lo llevara a una tienda cercana a comprar jugo para contrarrestar la aparición de una reacción a la insulina que se aproximaba. Al entrar en la tienda y ver el número de personas delante de él en la fila de pago, Graham se apresuró a salir y le pidió a

¹⁶³ UCLA, *op.cit.*, nota , 78, p. 10.

su amigo que lo llevara a la casa de un conocido. La entrada y salida apresurada de Graham, disparó sospechas en Connor, un oficial de policía de la ciudad de Charlotte, quien decidió seguir el automóvil, ordenarle detenerse y esperar mientras investigaba lo que había pasado en la tienda. Policías de respaldo llegaron a la escena, Graham fue esposado, pese a los intentos de explicar sus condiciones de salud. Durante el encuentro, Graham sufrió un desmayo y múltiples lesiones leves. Fue puesto en libertad cuando Connor se enteró de que no había pasado nada en la tienda. Graham presentó una demanda en el Tribunal de Distrito bajo la sección 1983 alegando que los oficiales utilizaron fuerza excesiva.

Esta decisión dejó de lado el criterio para determinar el uso excesivo de la fuerza establecido en el caso *Glick*. En el caso *Graham vs. Connor*, (1989) la Corte Suprema de los Estados Unidos reemplazó el parámetro “conmoción de conciencia” de *Glick* por un estándar basado en la “razonabilidad objetiva” bajo la Cuarta Enmienda. Puesto que la Cuarta Enmienda garantiza a los ciudadanos el derecho “de seguridad en sus personas contra intromisiones gubernamentales irracionales”, la Corte declaró que en adelante se aplicaría un parámetro basado en la Cuarta Enmienda para determinar casos de fuerza excesiva. La “razonabilidad objetiva” del uso de la fuerza por un oficial de policía será “juzgado desde la perspectiva de un oficial razonable en la escena.”

Cabe subrayar los puntos principales de la resolución en comento, en los cuales la Corte Suprema sostuvo que:

- El estándar de “razonabilidad objetiva” de la cuarta enmienda en cuanto a *seizures* debe extenderse a todo uso de la fuerza (por un agente del gobierno) y no sólo a la fuerza letal.
- Los agentes a menudo tienen que hacer "decisiones en fracciones de segundos en circunstancias que son tensas, inciertas y en rápida evolución". Por lo tanto, el máximo Tribunal dejó en claro que la norma de razonabilidad debía ser aplicada en el momento del incidente.
- Las situaciones dinámicas en que los agentes se encuentran, no debe ser objeto de la retrospectiva. Este entendimiento también tiene en cuenta que los agentes no están obligados a utilizar la menor cantidad de fuerza requerida para cumplir con la tarea, sólo un estándar razonable de la fuerza.

- La determinación de la razonabilidad se basa en la perspectiva de un oficial razonable prudente y bien entrenado frente a la amenaza inmediata. Esta es juzgada desde una perspectiva objetiva y no subjetiva.
- Un oficial determina que un determinado nivel de fuerza es razonable teniendo en cuenta la totalidad de las circunstancias que rodearon el incidente.

Se determinó que la aplicación adecuada de la prueba de razonabilidad requiere de una cuidadosa atención a los hechos y circunstancias de cada caso particular, entre ellos:

1. La gravedad del delito.
2. Si el sospechoso representaba una amenaza inmediata para la seguridad de los agentes u otros.
3. Si el sospechoso se resiste activamente.
4. Si el sospechoso está tratando de evadir el arresto mediante la huída.

Graham aparentemente facilita a los demandantes poner en tela de juicio la fuerza excesiva utilizada por un agente de policía, al abandonar la necesidad de demostrar que el uso de fuerza fue empleado maliciosa o sadísticamente con el propósito de causar daño. Sin embargo, al menos una Corte de Circuito no ha hallado fundamentos para una violación de la Sección 1983 cuando no haya ocurrido daño físico grave.¹⁶⁴

3.2.3.4. DOCTRINA DEL COMMON LAW: USO DE LA FUERZA LETAL.

La doctrina del *common law*, surgida en el siglo XVIII, reglamenta el uso letal de fuerza mediante armas de fuego para el arresto de sospechosos con base en la distinción entre dos conceptos *felonies* y *misdemeanors*, es decir entre delitos graves y a los delitos leves o contravenciones. De acuerdo a esta doctrina, el uso de la fuerza letal está justificado para la captura de un sospechoso de la comisión de un delito grave (*felony*), que no puede ser capturado a través de medidas menos gravosas, mientras que el sospechoso de la comisión de delitos menores (*misdemeanors*), nunca puede ser capturado por tales medios,

¹⁶⁴ Klockars Carl B., *op. cit.*, nota 64, p.15

inclusive si no de utilizar fuerza letal este puede escapar.¹⁶⁵ Sin embargo, los cambios en el contexto legal y tecnológico de los Estados Unidos, han generado que el fundamento de esta regla hoy en día se encuentre desvirtuado.

3.2.4. DEPARTAMENTO DE POLICIA DE SEATTLE.

Debido a la complejidad del modelo policial en los Estados Unidos, para los efectos que nos ocupan llevaremos a cabo un análisis particular sobre los procedimientos, políticas, formación, capacitación y revisión inherentes al uso de la fuerza y de las armas de fuego aplicados por el Departamento de Policía de Seattle (*Seattle Police Department- SPD*).

3.2.4.1. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN.

El SPD ha sido activo en la evaluación de asuntos relacionados con la fuerza y diligente en hacer mejoras a políticas, procedimientos y entrenamientos en materia de uso de la fuerza, entre los programas de entrenamiento en tácticas defensivas y toma de decisiones en la aplicación de la fuerza que se han implementado y ampliado se encuentran, el Programa de Entrenamiento de Orden Público Básico (*Basic Law Enforcement Training, BLET*), Intervención en Crisis (*Crisis Intervention Training Course*), Capacitación Menos letal (*Less Lethal Weapons*), y Destreza Social en la Calle (*Street Skills Course*).

- Programa de Entrenamiento de Orden Público Básico (*Basic Law Enforcement Training, BLET*): Todos los reclutas del SPD asisten a la Academia Regional de Entrenamiento. En el BLET los reclutas reciben 112 horas de formación en tácticas defensivas. Esto incluye 10 horas de entrenamiento de uso de la fuerza, el contenido

¹⁶⁵ La justificación histórica de dicha determinación doctrinal radica en que hasta el siglo XIX todos los delitos graves (*felonies*) del common law eran castigados con la pena de muerte, de tal forma, se estimaba que una persona que había cometido un delito calificado como grave y resistía someterse al arresto, perdía el derecho a la vida, es decir la conducta de un policía que aplicaba la fuerza letal con su consecuencia más gravosa a un sospechoso de felony que huye, estaba justificada porque venía a ser una simple ejecución anticipada de la sanción penal prevista, la muerte. *Cfr.* Sánchez García, María Isabel, *Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995, p. 269

del entrenamiento de fuerza brindado incluye la des-intensificación y toma de decisiones en situaciones de fuerza.¹⁶⁶

- Destreza Social en la Calle (*Street Skills Course*): El Departamento proporciona 1 hora de entrenamiento relativo al uso de la fuerza a cada oficial de policía asistiendo al curso de Destreza Social en la Calle, durante este tiempo se revisan entre otros temas, los relativos a la Cuarta Enmienda a la Constitución, caso Tennessee contra Garner (1985) y Graham contra Connor, (1989), totalidad de las circunstancias, definiciones de uso legal de la fuerza y uso letal de la fuerza, entre otros.¹⁶⁷
- Intervención en Crisis (*Crisis Intervention Training Course*). Tiene por objeto formar agentes con orientación y entrenamiento para tratar personas con una "crisis de comportamiento", debido al padecimiento de enfermedades mentales o que se encuentren bajo la influencia de drogas y alcohol, con dignidad y respeto.¹⁶⁸

El SPD cuenta con un Grupo de Investigación de Opciones de Fuerza (*Force Options Research Group, FORG*) es un grupo de estudio interno que evalúa y hace recomendaciones sobre opciones menos letales para su utilización por los funcionarios del Departamento. Centrado en oficiales de "respuesta inicial", el Departamento conduce un Programa de Opciones Menos Letales, desarrollado en 2000, el cual busca ampliar las herramientas de que disponen los oficiales para enfrentar y neutralizar los encuentros violentos. Estas herramientas pueden ser dispositivos tales como el *Taser*,¹⁶⁹ o pueden constar de diferentes enfoques y tácticas, como la formación de intervención en crisis.

¹⁶⁶ De acuerdo a cifras reportadas por el Departamento de Policía de Seattle, el 70 por ciento del uso de la fuerza involucran a personas que sufren de problemas de abuso de sustancias o de salud mental.

¹⁶⁷ Departamento de Policía de Seattle, Informe del Programa de Opciones Menos Letales. Consultado en: http://www.seattle.gov/police/publications/forg/forg_report.pdf

¹⁶⁸ De acuerdo a cifras reportadas por el Departamento de Policía de Seattle, el 70 por ciento del uso de la fuerza involucran a personas que sufren de problemas de abuso de sustancias o de salud mental.

¹⁶⁹ Es posible definir el *Taser* como un arma de transmisión de descargas eléctricas, que emplea conductores proyectados para transmitir descargas que interfieren las funciones sensoriales y motoras del sistema nervioso central, se basa en la sobre-estimulación del sistema nervioso, para conseguir la inmovilización o incapacitación temporal del individuo. Cfr. Policía Nacional de la República de Colombia, *Capacitación sobre armas de letalidad reducida*, Boletín Académico no. 109, junio de 2013, s/p. <http://www.policia.edu.co/documentos/academico/Boletin%20del%20academico%20DINAE%20No.109%20del%2004062013.pdf>

3.2.4.2. USO DE LA FUERZA.

En el empleo de la coacción directa el SPD utiliza un modelo de “escala racional del uso de la fuerza”, este esquema se basa en un riguroso entrenamiento cuyo objetivo es la adquisición de habilidades a través de una serie de orientaciones prácticas para el uso racional de la fuerza, también conocidas como “Uso Continuo de la Fuerza”.¹⁷⁰

Cuadro 5. El modelo de “escala racional del uso de la fuerza”.

Serie continúa de resistencia: percepción del oficial respecto de las acciones del ofensor Meta del ofensor: escapar/agredir						
No Verbal	Verbal	Pasivo	Activo			
Puños apretados, ojos postura.	Amenazas, Afirmaciones que demuestran un sujeto poco colaborador.	Un sospechoso que no se mueve ni “avanza”.	Activamente poco colaborador Resistencia estática; es decir, tensión resistiva generada por el ofensor.	Agresivo Ofensor que intenta escapar al control usando movimientos de tipo reactivo.	Agresivo El ofensor ataca al oficial e intenta lesionarlo en el proceso de resistir o escapar.	Agresión agravada El ofensor ha planificado previamente el ataque o está usando armas y/o tácticas que son altamente dañinas o potencialmente letales.
				TÁCTICAS DE NIVEL TRES: llave al cuello, blancos terciarios con armas de impacto, armas de fuego, etc.		
				TÁCTICAS DE NIVEL DOS: golpes como de rodillas, patada y codos, armas de impacto (bastón, linterna, radio, etc.) agentes químicos en formas de proyectiles, pistola eléctrica (<i>taser</i>).		
				TÁCTICAS DE NIVEL UNO: dolor de sumisión mediante distracciones, tácticas de manipulación de articulaciones, tácticas de control mediante el cabello (se podría usar spray de gas pimienta en este nivel).		
		CONTROL DE TACTO: guiar, acompañar y superar la fuerza en el individuo que demuestra resistencia menor.				
INTERACCIÓN VERBAL: diálogo, preguntas abiertas, persuasión, consejo u orden legal.						

¹⁷⁰ Martínez Mercado, Fernando, *op. cit.*, nota 63, p. 25.

PRESENCIA DEL OFICIAL: identificación a través de: presentación verbal, placa, vehículo, uniforme, etc.		
Metas del Oficial: Control	Impedir	Detener
Serie continua de aplicación de la ley: acciones razonables del oficial		

Fuente: Departamento de Policía de Seattle, disponible para su consulta en:
http://www.seattle.gov/police/publications/forg/forg_report.pdf

El Departamento de Policía de Seattle cuenta con un Manual de Procedimientos (*Seattle Police Department Manual*)¹⁷¹, dirigido a orientar y servir de referencia a los empleados del Departamento de Policía de Seattle. “Fuerza letal” es definida como la aplicación intencional de la fuerza a través del uso de armas de fuego o cualquier medio razonablemente probable a ocasionar la muerte o daño físico grave. La “fuerza menos que letal” está definida como un nivel de fuerza tal que su resultado no tiene el propósito de causar la muerte. “Fuerza física” se define como cualquier fuerza que cause una lesión, que puede razonablemente esperarse que cause una lesión o resulta en una queja por lesión.

3.2.4.3. RENDICIÓN DE CUENTAS.

3.2.4.3.1. PROCEDIMIENTOS DE INFORME.

La política del SPD exige a los oficiales documentar sus acciones siempre que empleen fuerza letal, fuerza menos que letal y fuerza física en el ejercicio de sus deberes. Las acciones de los oficiales que no requieren documentación de uso de fuerza del SPD incluyen desenfundar/mostrar el arma, escoltar o mover a una persona que no se resista, o esposar a alguien con mínima o poca resistencia¹⁷².

Cuando se emplea la fuerza, en adición a los reportes escritos exigidos a los oficiales y su cadena de mando, un supervisor investiga el incidente, se asegura de que se tomen fotografías de cualquier lesión y dialoga con el sujeto acerca del evento. Cuando el sujeto

¹⁷¹ Manual de la Policía de Seattle.

http://www.seattle.gov/police/publications/manual/08_000_Use_of_Force_Core_Principles.html

¹⁷² Departamento de Policía de Seattle, *Reporte Especial Uso de fuerza por Oficiales del Departamento de Policía de Seattle 2006 – 2009*.

<http://www.seattle.gov/police/publications/policy/UseofForceReport.pdf>

tiene inquietudes acerca de la fuerza usada, los supervisores están en una posición de ayudar a explicar las dinámicas de la situación y de responder a preguntas que, de haber quedado sin responderse, pudieron previamente haber llevado a la presentación de una queja. Cuando los individuos expresan el deseo de presentar una denuncia por uso de fuerza, se exige a los oficiales y supervisores del SPD asistir con la información acerca de la presentación de una denuncia con la Oficina de *Accountability* Profesional (OPA).¹⁷³

3.2.4.3.2. LA REVISIÓN DE INCIDENTES QUE INVOLUCRAN USO LETAL DE LA FUERZA: ARMAS DE FUEGO.

En el SPD se realiza una revisión en niveles múltiples, el total de las descargas de armas de fuego, ya sea que resulten en lesiones o no, y sean o no intencionales, deben ser investigadas y revisadas por la cadena de mando del agente implicado, se debe obtener la declaración del oficial(es) implicado(s) dentro de un periodo de 72 horas desde el incidente y permitir al oficial(es) revisar el material de video disponible antes de hacer una declaración, cuando el empleo del arma de fuego por parte de un oficial de policía tenga como consecuencia las lesiones o la muerte de un individuo, el Consejo de Revisión de Armas de Fuego (*Firearms Review Board, FRB*), examina y evalúa el suceso.

El Consejo se reunirá dentro del término de 14 días a partir del incidente, éste demorará sus recomendaciones finales de encontrarse que el hecho requiere una investigación indagatoria o que se pueden presentar cargos penales contra el oficial hasta que se concluyan las acciones indicadas por la Corte. En otros casos el Consejo podrá establecer determinaciones y conclusiones respecto al contexto alrededor del tiroteo.¹⁷⁴

De ser concluido por el Consejo de Revisión de Armas de Fuego que la descarga del arma de fuego fue inadecuada, inmotivada o equivocada, se podrán adoptar una o más de las medidas a continuación referidas:

- 1) Si existen indicios de violaciones a la Ley o transgresiones graves a los Reglamentos del Departamento el asunto será remitido a la OPA.

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ Varenik, Robert O., op. cit., nota 53, p. 202.

- 2) Si se hace evidente que la causa del incidente ha sido una capacitación inadecuada del oficial o a un fallo en dar cumplimiento a los lineamientos de capacitación el asunto se transferirá al Comandante de la Sección de Capacitación y puede resultar en sanciones disciplinarias.
- 3) Si la causa del incidente ha sido de naturaleza accidental se realizará una recomendación que establezca las medidas aplicables al caso concreto (disciplinarias o capacitación correctiva) y un reporte será turnado al Primer Diputado de la administración.

Un agente que ha sido temporalmente suspendido o transferido a tareas administrativas debido a su implicación en un incidente de esta naturaleza puede ser restituido a su labor normal antes de que se reúna el Consejo de Armas por el Comandante de la Oficina del Consejo si el Primer Diputado de la administración y el Jefe de Policía son notificados al respecto.

Para los casos en que nadie resulta herido y por tanto el Consejo no es convocado, el Comandante de la Oficina del Consejo a la que pertenece el agente implicado, realiza una recomendación sobre las medidas a tomarse al Jefe de Policía.¹⁷⁵

Solicitar un chequeo pos-tiroteo antes del regreso al servicio del oficial, así como una visita obligatoria al Campo de Tiro del SPD para garantizar que el arma de replazo¹⁷⁶ brindada al oficial se encuentra en buen estado de funcionamiento y que el oficial se sienta cómodo usando el arma nueva.

3.2.4.3.3 REVISIÓN EXTERNA: MECANISMOS DE VIGILANCIA CIVIL.

Para ayudar a asegurar una labor policial constitucional, que rinde cuentas, efectiva y respetuosa, y en reconocimiento a la necesidad de que exista confianza entre la policía y aquellos a quienes sirve, la Ciudad estableció en 2002 la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional (*Office of Professional Accountability*, OPA), una oficina independiente dentro

¹⁷⁵ *Ibidem.*, p. 205.

¹⁷⁶ Se proporcionan armas de replazo a los oficiales ya que sus armas de servicio son colocadas en evidencia como parte de la investigación de los tiroteos con involucramiento de un oficial.

del Departamento de Policía de Seattle¹⁷⁷. La Sección de Investigación (SI) pre-existente y antes dirigida por un Capitán de Policía, ahora opera bajo la autoridad de la OPA; sin embargo el análisis final y autoridad sobre las determinaciones hechas por la OPA-IS, recaen en el Jefe de Policía.

La misión de la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional es brindar supervisión civil al proceso de quejas sobre uso de la fuerza; para promover la conciencia pública del proceso y completo acceso al mismo; y avanzar las reformas que incrementen el *accountability* policial del SPD. La sección de investigación de la OPA investiga las quejas relativas a la conducta policial.

3.2.4.3.4. INTEGRACIÓN DE LA OFICINA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PROFESIONAL.

La supervisión civil en Seattle consta de tres partes:

- a) La Oficina de Rendición de Cuentas Profesional es **dirigida** por un civil nombrado por el Gobernador y ratificado por el Consejo de la Ciudad, responsable de supervisar a los detectives experimentados que investigan las quejas de mala conducta y asuntos relacionados de prácticas policiales.
- b) El **Auditor** de la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional (quien debe ser un juez retirado o un abogado con experiencia en la rama), tiene autoridad independiente para revisar todos los casos.
- c) El **Consejo de Revisión** de la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional está integrado por 7 miembros civiles y conduce la divulgación en la comunidad respecto a asuntos de *accountability* y revisa la operación del sistema de *accountability*.

¹⁷⁷ Oficina de Accountability Profesional, *Manual de políticas y procedimientos de la Oficina de Accountability Profesional*, disponible para su consulta en: <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/OPA/manuals/OPAPolicyProceduresManualEffective12214.pdf>

Cada parte es independiente pero trabajan en conjunto para lograr las metas del sistema. El Director civil supervisa la toma, clasificación e investigación de las quejas, certifica hallazgos investigativos, y hace recomendaciones sobre disposición y disciplina al Jefe de Policía. El Director de la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional reporta regularmente al Gobernador y al Consejo de la Ciudad acerca de las actividades de la OPA y asuntos concernientes a los estándares profesionales del Departamento. El Director también emite recomendaciones sobre estrategias y políticas para mejorar la recolección de quejas y los procedimientos investigativos.

3.2.4.3.5. TIPOS DE INVESTIGACIONES RESPECTO A LAS QUEJAS.

De acuerdo a lo señalado en el Reporte anual de 2001 del Departamento de Policía de Seattle , conforme a las circunstancias alrededor de cada queja la Oficina de Rendición de Cuentas Profesional determina la aplicación de alguno de los siguientes tres tipos de procedimientos de investigación:

1. **Investigación conducida por la Sección de Investigaciones:** Esta es llevada a cabo por un investigador de la Sección de Investigaciones y generalmente involucra quejas de la naturaleza más grave, compleja o delicada.
2. **Investigación de Línea:** Es conducida por la cadena de mando del agente implicado en la queja, e involucra alegatos de gravedad menor que aquellos investigados como casos de la Sección de Investigaciones.
3. **Traspaso a supervisión:** Es realizado para las quejas de menos gravedad. Los supervisores están en la mejor posición para evaluar el alegato y a menudo pueden influenciar el comportamiento y efectuar un cambio positivo.

3.2.4.3.6. CLASIFICACIÓN DE LOS ALEGATOS Y CONCLUSIONES.

Cada Caso de la Sección de Investigaciones e Investigación de Línea genera una conclusión. Las conclusiones pueden ser las siguientes:

- **Sostenido:** Concluye que el alegato está apoyado por una preponderancia de evidencia.
- **No sostenido:** Concluye que la preponderancia de evidencia no prueba ni desmiente el alegato de mala conducta.
- **Exonerado:** Concluye que la preponderancia de evidencia indica que el evento descrito en efecto sucedió, pero las acciones tomadas fueron legales y adecuadas.
- **Infundado:** Concluye que la preponderancia de evidencia indica que el alegato de mala conducta es falso o que la conducta alegada no sucedió.
- **Queja infundada o inactivada administrativamente:** Esta categoría puede suscitarse en aquellos casos con defectos legales o procesales de origen o donde el personal involucrado no puede ser identificado.

En su primer año de funcionamiento la OPA encontró un incremento de 30% en el total de la actividad de quejas del año 2001. A un total de 227 casos les fueron asignadas investigaciones completas por parte de las secciones de investigación de la misma, un aumento de 6% desde el año 2000. Los trasposos a supervisión se incrementaron del 22% al 33%.

La Oficina de Rendición de Cuentas Profesional identifica factores variados que pudieron contribuir al aumento de las quejas, uno de ellos es la implementación misma de dicha oficina civil independiente y sus esfuerzos de divulgación comunitaria, lo cual pudo promover la conciencia y confianza ciudadanas para presentar sus quejas, otro factor es el creciente número de protestas y eventos que se tornaron confrontaciones, finalmente el creciente escrutinio de los medios.¹⁷⁸

Finalmente, no es óbice señalar que entre las **sanciones** disciplinarias aplicables a los oficiales encontrados en falta, se localizan; el despido, la degradación de rango, la suspensión y la reprimenda escrita u oral.

¹⁷⁸ Reporte Anual de la Policía de Seattle, 2001, disponible en: <http://www.seattle.gov/police/publications/>

3.2.5. CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO AL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El Departamento de Policía de Seattle cuenta con estrategias detalladas, catálogos de conceptos de uso de fuerza, procedimientos, programas de capacitación y mecanismos de revisión civil para atender quejas ciudadanas, muy allegados a las marcas establecidas por los estándares internacionales.

Cambios en el énfasis de **entrenamiento** (des-intensificación y toma de decisiones en situaciones de fuerza) son reconocidos en el Reporte Especial sobre el Uso de fuerza por Oficiales del Departamento de Policía de Seattle 2006-2009, con el crédito, al menos en parte, de haber ayudado a reducir el número de incidentes de uso de fuerza desde 2006.

De acuerdo al multicitado Reporte, los incidentes de uso de fuerza reportados en Seattle han disminuido un 37% desde 2006. En 2006, los oficiales del policía de Seattle reportaron 872 incidentes de uso de fuerza. En 2009, el número de incidentes documentados con uso de fuerza sumaron 549.

A su vez, las quejas alegando uso innecesario de fuerza por los oficiales del SPD han estado decayendo, de 146 quejas en 2006 a 105 en 2009. El Departamento de Policía de Seattle considera que este declive puede estar relacionado los **esfuerzos de entrenamiento** del Departamento que se enfocan en el uso de la toma sensata de decisiones y técnicas de desintensificación de la situación al enfrentar a individuos combativos.

CAPÍTULO IV

COYUNTURA Y PROSPECTIVA DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO.

La ley es la autoridad, el gobierno de la ley es el “estado de derecho”. Entonces, se necesitan muchos esfuerzos para educar al pueblo: si el reconocimiento de la autoridad se basa sobre la razón, hay que volver al pueblo razonable.

Ikram Antaki

4.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO.

Diversos factores dificultan la labor de determinar la magnitud, gravedad y extensión del uso de la fuerza en nuestro país, los incidentes en que la fuerza es empleada no son registrados en estadísticas oficiales que se encuentren disponibles al público, sumado a lo anterior las múltiples jurisdicciones y cuerpos de seguridad pública existentes, aumentan la dificultad de contar con cifras certeras a nivel nacional. Si bien, la violencia policial debiera ser uno de los temas de reflexión, análisis, explicación y regulación, necesarios para consolidar una función policial democrática orientada a los derechos humanos, consideramos que en el caso mexicano se le ha brindado una atención insuficiente.

En un régimen democrático, como lo es el caso mexicano los agentes de policía deben ser figuras centrales en la protección de los derechos humanos de las personas que se vean comprometidos ante el uso de la fuerza y la violencia del estado. Al respecto, de acuerdo con datos que brinda el Latinobarómetro en su informe 2013 en los últimos 17 años, los países con más bajo apoyo a la democracia y que no han aumentado en el período 1995-2013 son México, Honduras, y Guatemala,¹⁷⁹ en esta tesitura, el escenario de la

¹⁷⁹ Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*, noviembre de 2013, Santiago de Chile, p. 22. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

democracia ante la percepción ciudadana en nuestro país, es de una limitada en sus capacidades para asegurar y proteger los derechos de las personas.

De manera que, mediante el presente apartado analizaremos a través de datos concretos, la trascendencia de la problemática del uso de la fuerza a nivel nacional, asimismo buscaremos evidenciar la necesidad de desarrollar medidas para controlar y prevenir el uso abusivo de la fuerza, que permitan proteger y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

Para tales efectos, considerando que entre los mecanismos existentes para que personas en cuya contra se utilizó fuerza excesiva puedan interponer quejas y denuncias ante diferentes instancias internas y externas a la propia policía se encuentran los siguientes:

- A. Queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- B. Quejas ante el órgano de supervisión interna de la policía o el cuerpo de seguridad implicado (Asuntos Internos).
- C. Denuncia o querrela ante el Ministerio Público.

Analizaremos la información registrada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República, en relación a quejas y denuncias interpuestas en contra de elementos de la policía.

4.1.1. QUEJAS ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o las comisiones estatales de derechos humanos es en nuestro país el medio más importante de conseguir una investigación sustantiva sobre las denuncias de abusos contra derechos humanos.¹⁸⁰ La

¹⁸⁰ Amnistía Internacional, *Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas Tortura y Maltrato en México*, México, EDAI, 2012, p. 30.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene competencia en todo el territorio nacional, para conocer exclusivamente de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, y únicamente cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia se surte en favor de la Comisión Nacional. Tratándose de presuntas violaciones a Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos estatales o municipales, son los organismos de protección de los derechos humanos del Estado de que se trate los competentes para conocer y emitir, en su caso, la recomendación correspondiente.¹⁸¹

En ese sentido, una fuente relevante de información es la ofrecida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales, respecto a las quejas que reciben, sin embargo, la misma sigue distando mucho de representar el verdadero número de violaciones a derechos humanos asociados a incidentes de uso ilegítimo de la fuerza pública que se presentan en el país. Lo anterior, es así ya que, tales datos actúan como indicadores indirectos, debido a dos razones principales, la primera tiene que ver con que numerosas violaciones a derechos humanos no se reportan, es decir, considerando que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013, dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el índice de delitos no denunciados o en los cuales no se inició averiguación previa en el país durante el 2012 fue de 92.1% (cifra negra), destacándose que entre los motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar, están las circunstancias atribuibles a la autoridad, como considerar la denuncia como una pérdida de tiempo y la **desconfianza** en la autoridad con 61.9%, de tal manera la falta de confianza de las víctimas o sus familiares en las instituciones estatales se traduce en un número reducido de quejas y consecuencia en un enorme “subregistro” de incidentes que involucran a la violencia policial.

La segunda es atribuible a que tras el proceso de investigación y documentación que lleve a cabo la Comisión algunas de las quejas presentadas, pueden no constituir una

¹⁸¹ Salvo aquellos casos de excepción en que ante la existencia de un recurso de queja por omisión o inactividad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos considere que se trata de un asunto relevante y el organismo estatal pueda tardar mucho en expedir su Recomendación, la Comisión Nacional podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de emitir, en su caso, la Recomendación correspondiente. Artículos 3 y 60 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos*.

violación a derechos humanos. Benitez Manaut agrega una tercera razón, al señalar que la falta de registros de crímenes comunes también tiene que ver con una dimensión cultural: en México, hay una cultura del silencio.¹⁸²

4.1.1.1 EVOLUCIÓN DE QUEJAS.

Por lo que respecta, al periodo comprendido entre 2006 a 2012, el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones a derechos humanos calificadas como presuntamente violatorias a los derechos a la seguridad jurídica, la integridad personal a la vida y de reunión, ascendió a un total de 5 009,¹⁸³ de las cuales en el 53% (2 638 quejas) de las mismas se señaló a la **Procuraduría General de la República** como posible autoridad responsable y en el 47% (2 371 quejas) restante a la **Policía Federal**.

Cuadro 6. Quejas, según el tipo de violación: Presunta autoridad responsable PGR y PF. Años 2006-2012.

DERECHO HUMANO	TIPO DE VIOLACIÓN	MENCIONES POR PERIODO							TOTAL
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Derecho a la seguridad jurídica	Cateos o visitas domiciliarias ilegales.	188	290	362	224	185	231	235	1715
Derecho a la integridad personal	Empleo arbitrario de la fuerza pública	10	5	12	25	70	91	118	331
	Trato cruel.	170	205	102	261	426	631	618	2413
	Intimidación.	25	20	18	27	30	96	125	341
	Amenazas.	64	33	20	0	0	0	0	117
	Tortura.	3	2	1	1	2	2	7	18

¹⁸² Benítez Manaut, Raúl, Primera sesión del seminario Sobre la violencia en México, *¿Qué sabemos y que ignoramos sobre la violencia en México? Una visión multidisciplinaria*, Colegio de México, 17 de julio de 2013.

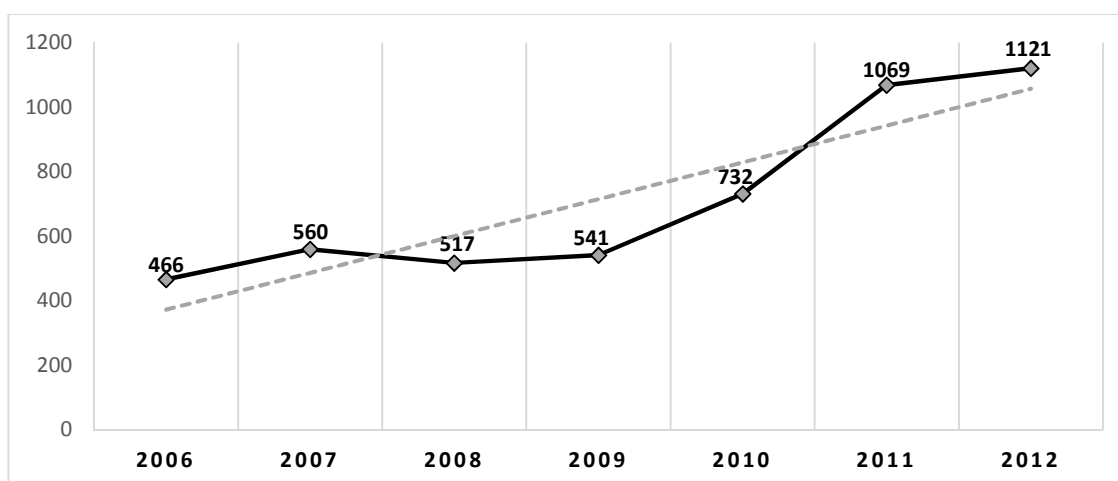
¹⁸³ Dicho total comprende únicamente aquellas quejas en que la PGR y la PF fueron señaladas como presuntas autoridades responsables.

Derecho a la vida	Violación al derecho a la vida.	5	4	2	2	16	16	17	62
Derecho de reunión	Violación al derecho de reunión.	1	1	0	1	3	2	1	9

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a partir de los documentos denominados "Acumulado por entidad federativa (Quejas)" que emite su Sistema de Gestión Institucional. Solicitud de información con número de folio 00024313.

Tal como se evidencia en el gráfico siguiente, la progresión de las quejas registradas anualmente durante el período analizado (2006-2012) muestra una tendencia notoriamente ascendente, se advierte un incremento del 140 % en las quejas contabilizadas en ambos extremos del período y un promedio anual de 715 quejas.

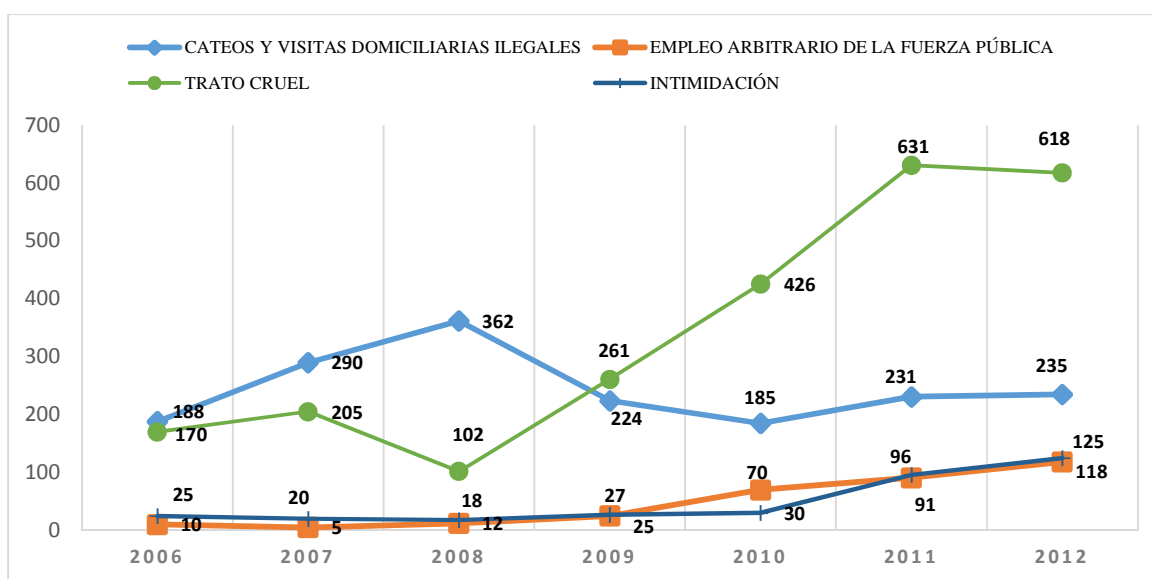
Grafica 1. Evolución de quejas. CNDH. Años 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de los documentos denominados "Acumulado por entidad federativa (Quejas)" que emite su Sistema de Gestión Institucional. Solicitud de información con número de folio 00024313.

Una vez constatada una tendencia ascendente en el registro, conviene identificar las quejas predominantes, así como su evolución en el tiempo.

Grafica 2. Evolución de quejas seleccionadas. CNDH. Años 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de los documentos denominados "Acumulado por entidad federativa (Quejas)" que emite su Sistema de Gestión Institucional. Solicitud de información con número de folio 00024313.

Por lo que respecta a las quejas por **intimidación**, la variación entre los extremos del periodo analizado presenta un incremento del 400%. El aumento interanual más significativo se evidencia en: 2010/2011 (+220%).

A su vez, las quejas por **trato cruel** presentan una elevada variación entre los extremos de la serie (2006- 2012) con un incremento superior al 263%, registrándose el valor más bajo de la serie (102) en el año 2008 y el más alto (631) tres años más tarde, en el 2011.

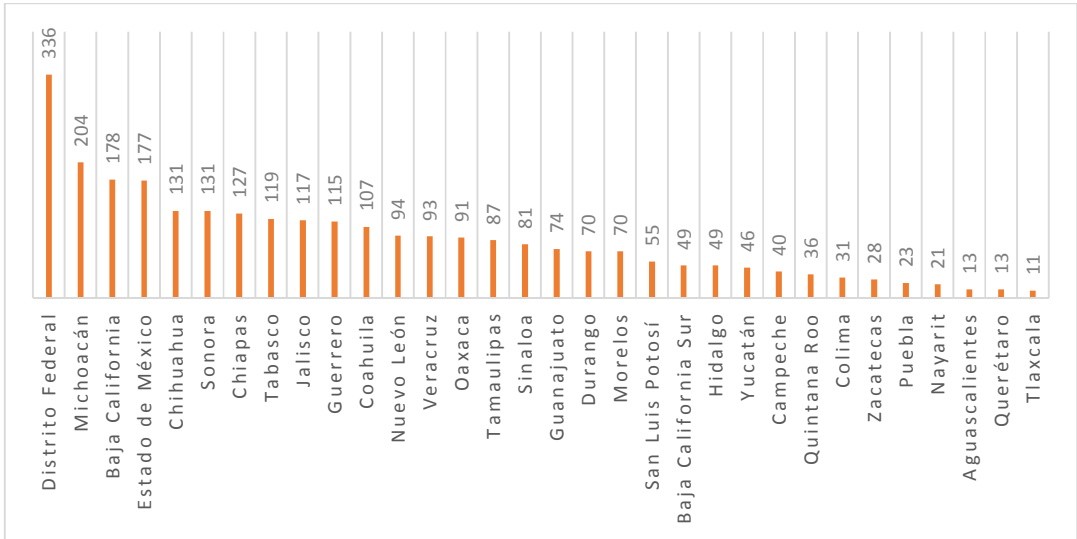
Por otra parte, la variación entre los extremos del período (2006- 2012) respecto a las quejas por **cateos y visitas domiciliarias ilegales** fue de 25%, en ese sentido, el año 2008 muestra un aumento importante en la cantidad de registros en relación con 2006, dicho incremento es de 92%.

Finalmente las quejas ante **empleo arbitrario de la fuerza pública**, presentan una tendencia claramente ascendente a lo largo del período analizado, en el intervalo de 7 años el número de registros por empleo arbitrario de la fuerza pública se multiplicó por 11.8, pasando de 10 a 118. En ese sentido, el incremento más significativo se produjo en dos momentos del periodo en relación con el año anterior, a saber; 2009/2010 (+180%), 2011/2012 (+29%) y la variación entre los extremos del período es la más marcada de los

cuatro casos analizados, presentado un incremento superior a 1080%. De tal forma, la gráfica anterior, demuestra que lejos de revelar un descenso el número de las quejas analizadas claramente aumentó en los extremos del periodo analizado.

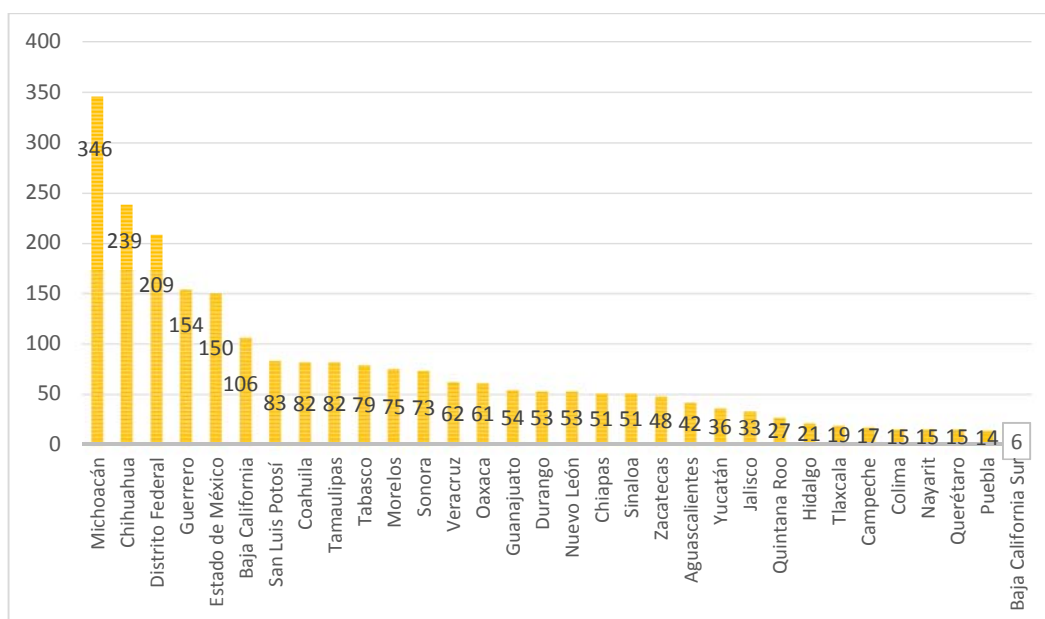
Ahora bien, haciendo un comparativo del total de quejas por entidad federativa, en las que la **Procuraduría General de la República** fue señalada como posible autoridad responsable, se observa que fue el Distrito Federal la entidad con mayor número de quejas con 336, cifra que representa aproximadamente el 12% del total de quejas. La segunda entidad con el mayor número de interposiciones fue Michoacán con 204 y la tercera fue Baja California Norte con 178 quejas, seguida por el Estado de México y Chihuahua con 131 quejas.

Grafica 3. Quejas por entidad federativa: Presunta autoridad responsable PGR. Años 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a partir de los documentos denominados “Acumulado por entidad federativa (Quejas)” que emite su Sistema de Gestión Institucional. Solicitud de información con número de folio 00024313.

Grafica 4. Quejas por entidad federativa: Presunta autoridad responsable PF. Años 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a partir de los documentos denominados "Acumulado por entidad federativa (Quejas)" que emite su Sistema de Gestión Institucional. Solicitud de información con número de folio 00024313.

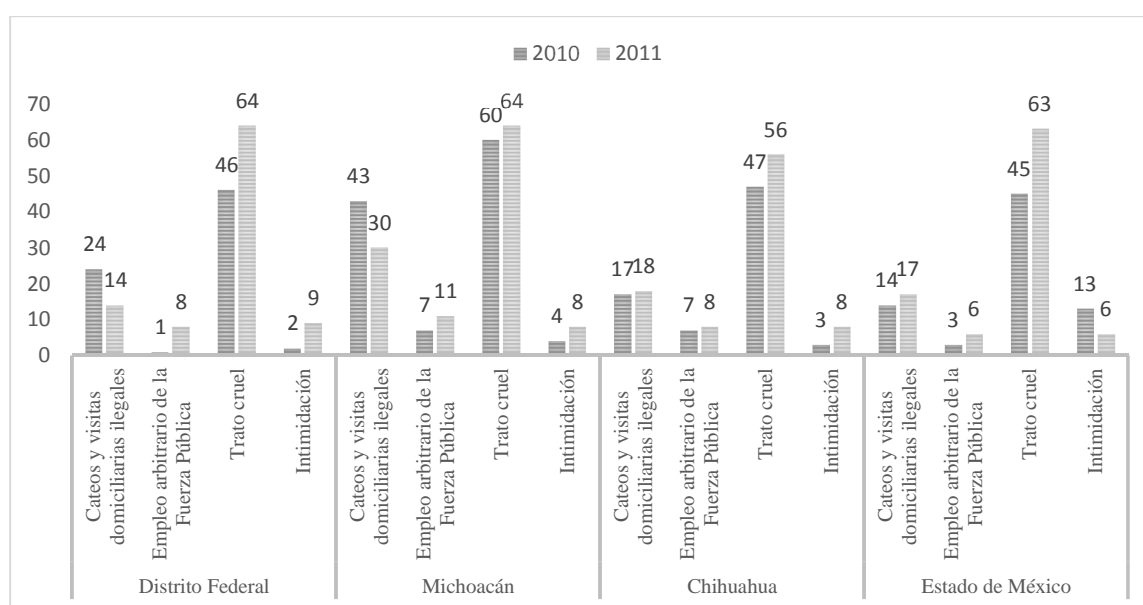
Tal como se desprende de la grafica 4, por lo que respecta, a las quejas en que la **Policía Federal** fue señalada como posible autoridad responsable, se advirtió que la entidad con el índice más elevado de quejas fue Michoacán con 346, número que representa el 14.5% del total de las quejas, el segundo Estado fue Chihuahua con 239, en tercer lugar el Distrito Federal con 209 quejas, seguido por Guerrero con 154 y el Estado de México con 150 quejas.

El comportamiento de las estadísticas anteriores muestra que las entidades con más alto índice de quejas entre 2006 y 2012 fueron el Distrito Federal, Michoacán, Chihuahua y el Estado de México, sin embargo, si bien lo anterior, puede traducirse en que las mismas resultan ser las entidades con mayores índices de problemáticas asociadas a diferentes abusos, que pueden encontrar relación con el uso innecesario, brutal y letal de la fuerza policial, lo cierto es, que dicha conjetura no resulta conclusiva. Lo anterior, es así, ya que debemos considerar que factores de diversa índole, repercuten en el número de quejas que son presentadas ante la Comisión Nacional de Derecho Humanos, tómesese como ejemplo, la asimetría educativa entre las entidades, el número de habitantes por entidad federativa, la

tradición de respeto a los derechos humanos en el estado, la percepción de la población sobre la utilidad o importancia de presentar una queja, así como la accesibilidad y visibilidad del ombudsman nacional en la entidad.

Sentadas las anteriores deducciones, importa observar la reiteración de quejas respecto a un determinado tipo de violación en una entidad federativa específica, ya que lo anterior, permite advertir patrones de abuso y articular mecanismos específicos de control.

Grafica 5. Evolución de quejas en Entidades Federativas seleccionadas: Años 2010-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a la información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a partir de los documentos denominados "Acumulado por entidad federativa (Quejas)" que emite su Sistema de Gestión. Solicitud con número de folio 00024313.

4.1.2. QUEJAS ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

Ahora bien, señalamos líneas arriba que las quejas que registra y de las cuales conoce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no comprenden las referentes a funcionarios estatales o municipales, -salvo aquellos casos en que servidores públicos federales también se encuentren involucrados y casos de excepción en que atraiga una queja estatal debido a su relevancia- de manera que la información analizada líneas arriba resulta parcial. De acuerdo a Amnistía Internacional el 90% de los delitos se comenten en

las 32 jurisdicciones de las entidades federativas y solo el 10% en la jurisdicción federal, en ese sentido, destaca el hecho de que en la mayoría de los casos de tortura y malos tratos de los cuales tiene conocimiento hay agentes estatales o municipales implicados.¹⁸⁴

En este orden de ideas, es de advertirse que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o Comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

4.1.2.1. EVOLUCIÓN DE QUEJAS.

En el periodo comprendido entre 2007 y 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió un total de 1 854 quejas calificadas como presuntamente violatorias a los derechos a la seguridad jurídica, la integridad personal a la vida y de reunión, donde se señala a la **Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal** como probable autoridad responsable.

Cuadro 7. Quejas, según el tipo de violación: Presunta autoridad responsable SSPDF. Años 2007-2012.

DERECHO HUMANO	TIPO DE VIOLACIÓN	MENCIONES POR PERIODO						TOTAL
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Derecho a la seguridad jurídica	Ejecución de cateos y/o actos de molestia al interior de un domicilio sin tener orden judicial para esta acción.	0	0	8	20	29	18	75
Derecho a la integridad personal	Uso desproporcionado o indebido de la fuerza.	257	251	193	161	135	169	1166
	Agresiones simples.	0	0	10	63	73	64	210
	Amenazas e intimidación.	0	1	33	62	43	53	192

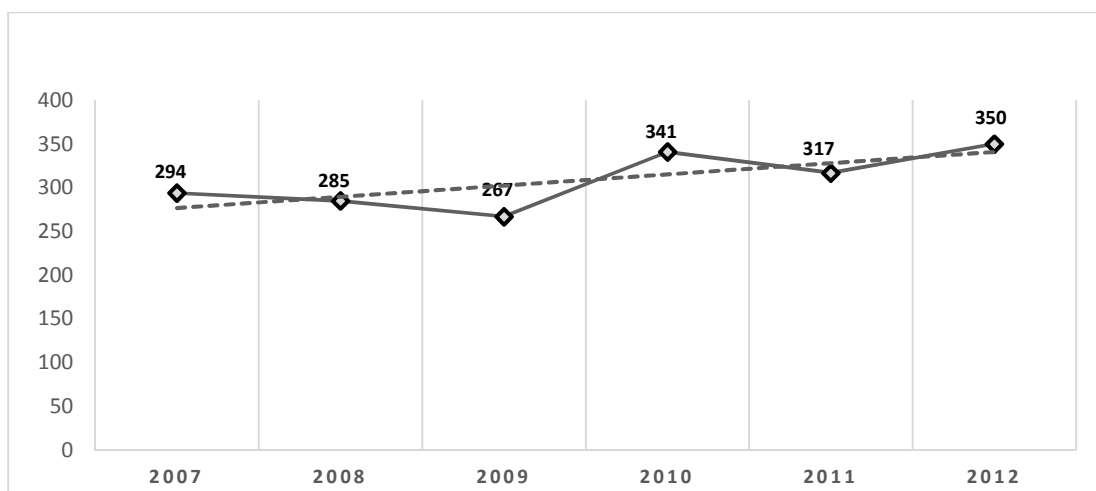
¹⁸⁴ Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 180, p. 05.

	Tortura.	14	13	9	7	7	8	58
	Tratos crueles, inhumanos o degradantes (malos tratos).	20	11	8	4	16	12	71
Derecho a la vida	Ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria.	3	9	2	12	6	7	39
Derecho de reunión	Negativa, restricción, obstaculización o injerencias arbitrarias para la manifestación pública y pacífica.	0	0	4	12	8	19	43

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la información que emite su Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). Solicitud de información con número de folio 3200000020214.

Es posible observar en el siguiente gráfico, la progresión de las quejas registradas anualmente por la Comisión durante el período 2007-2012, el registro revela una tendencia ascendente, advirtiéndose un incremento del 19% en las quejas contabilizadas en los extremos del período y un promedio anual de 309 quejas por año.

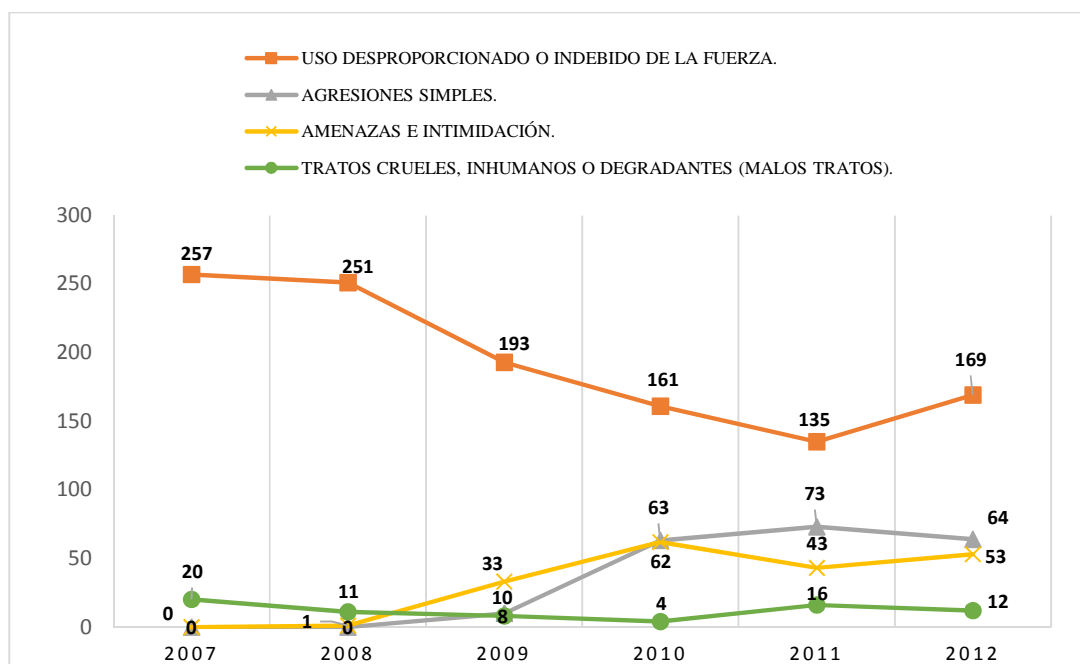
Gráfica 6. Evolución de quejas. CDHDF. Años 2007-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la información que emite su Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). Solicitud de información con número de folio 3200000020214.

A mayor abundamiento, a continuación analizaremos las quejas preponderantes en el periodo analizado.

Gráfica 7. Evolución de quejas seleccionadas. CDHDF. Años 2007-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la información que emite su Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). Solicitud de información con número de folio 3200000020214.

En el caso de las quejas por **agresiones simples** éstas muestran una tendencia ascendente, que desciende hasta 2012, la variación interanual más pronunciada se dio entre 2009 y 2010 (530%) y el registro máximo se observa en 2011 (73). En lo que respecta a las **amenazas e intimidación**, la variación interanual más pronunciada de 400%, también se da entre 2009 y 2010.

A su vez, las quejas ante presunto **uso desproporcionado o indebido de la fuerza** muestran una elevada inestabilidad en los registros, si bien, los valores correspondientes a los años 2007 y 2008 son casi iguales (257/251), presentan en lo subsecuente una línea de tendencia descendente. Luego de alcanzar su valor máximo (257) en el 2007, se produce un notable descenso y el registro mínimo (135) se observa en 2011. No obstante, los valores se incrementan nuevamente en 2012 (169). En este orden de ideas, destaca el hecho de que las quejas ante **uso desproporcionado de la fuerza** son las más señaladas entre las quejas analizadas en el periodo observado.

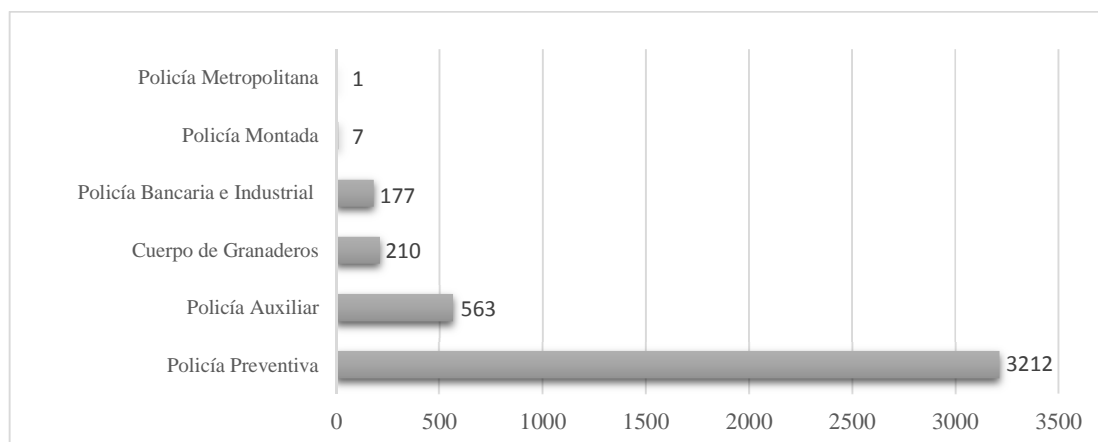
Es de precisar, que si bien es posible advertir una disminución considerable en el número de quejas ante presunto uso desproporcionado o indebido de la fuerza a partir del

año 2009, los expedientes de quejas correspondientes al periodo 2007- 2008, fueron calificados con el Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, vigente en el periodo.

No obstante, a partir de 2009 y hasta 2012, fueron calificados conforme a un Catálogo diverso, actualmente vigente. En ese sentido, una mejor acomodación y clasificación de los casos a partir de criterios más extensos incluidos a partir de 2009 puede ser un factor determinante en el aumento o disminución en las cifras que analizamos.

Finalmente, cabe señalar que el cuerpo de policía del Distrito Federal con mayor número de menciones como presunta autoridad responsable ante supuestas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, la integridad personal a la vida, a la niñez, a no sufrir desaparición forzada y de reunión, en periodo comprendido entre 2001 y 2012 fue la Policía Preventiva con 3 212 menciones, seguida por la Policía Auxiliar con 563 menciones y el Cuerpo de Granaderos con 210.

Gráfico 8. Menciones por tipo de autoridad presuntamente responsable. Años 2007-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a partir de la información que emite su Sistema Integral de Gestión de Información (SIIGESI). Solicitud de información con número de folio 320000020214.

4.1.3. QUEJAS ANTE EL ÓRGANO DE SUPERVISIÓN INTERNA DE LA POLICÍA FEDERAL (ASUNTOS INTERNOS).

Asuntos Internos es el mecanismo por el cual las entidades policiales realizan investigaciones de alegatos por actividades delictivas, casos de mala conducta grave e

infracciones disciplinarias que implican a sus propios agentes,¹⁸⁵ es decir, se trata de estructuras, unidades y procedimientos que se encuentran supeditados y pertenecen a la estructura jerárquica de mando de una administración policial. En ese sentido, no son externos a los departamentos de policía, sino que se encuentran integrados al servicio policial. Es este, el más común de los sistemas de vigilancia y control de la conducta de los policías consiste en crear, “una policía de los policías”, integrada idealmente por policías altamente experimentados, intachables e incorruptibles.¹⁸⁶

La Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, es responsable de conocer de las quejas y denuncias, incluso anónimas, con motivo de faltas administrativas o infracciones disciplinarias cometidas por los integrantes de la institución, así como de llevar a cabo las investigaciones necesarias. Dicha Unidad debe acordar, de manera fundada y motivada, la improcedencia o reserva de expedientes de investigaciones disciplinarias, cuando derivado de sus investigaciones no se desprendan elementos suficientes que permitan determinar la probable responsabilidad del integrante; habiendo llevado a cabo la investigación correspondiente, Asuntos Internos oficiosamente debe poner a disposición de los denunciantes el resultado de la investigación. En su caso, el responsable de la Unidad debe solicitar al Presidente del Consejo Federal de Desarrollo Policial, mediante escrito fundado y motivado, el inicio del procedimiento correspondiente por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario, remitiendo para ello el expediente de investigación respectivo.

4.1.3.1. EVOLUCIÓN DE QUEJAS.

En ese sentido, entre 2006 y 2012, la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal recibió un total de 2 755 quejas por presuntas infracciones al régimen disciplinario imputadas a integrantes de la institución,¹⁸⁷ cabe señalar que el número es menor al registrado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en ese sentido no debe

¹⁸⁵ Varenik, Robert O, *op. cit.*, nota 53, p. 51.

¹⁸⁶ De la Barreda, Luis, (coordinador), *Hacia una nueva policía diagnóstico y propuesta*, PUDH-UNAM, México, 2013, p. 41.

¹⁸⁷ Conforme a las manifestaciones de la Policía Federal las quejas ante presuntos cateos y visitas domiciliarias ilegales, violación al derecho a la integridad personal, violación al derecho a la vida, empleo arbitrario de la fuerza pública, se encuentran englobadas en la clasificación denominada “infracciones al régimen disciplinario”.

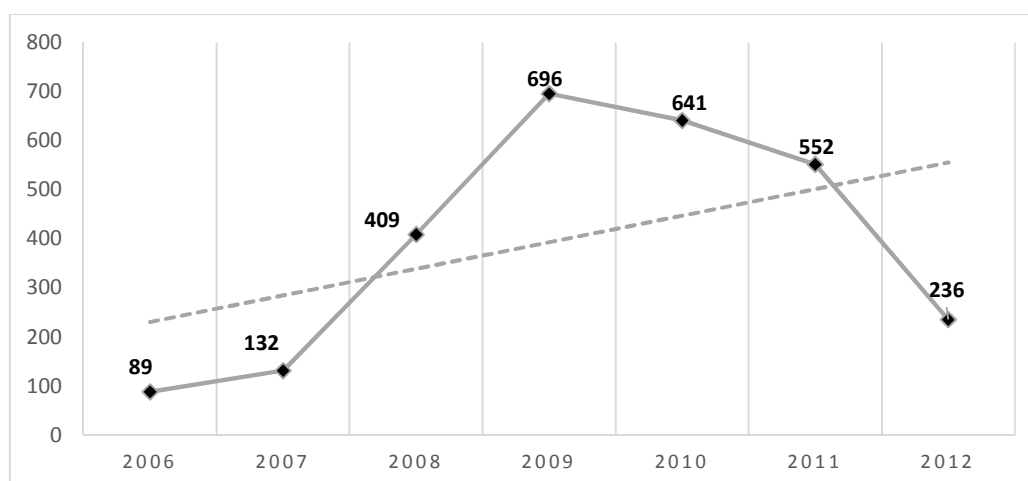
perderse de vista que la interposición de quejas presentadas directamente ante la policía depende, indubitablemente, de la confianza del público en la policía, si los ciudadanos no confían en la policía, es improbable que crean en el sistema de quejas y, por lo tanto, no considerarán útil presentar una denuncia.

Cuadro 8. Quejas por infracciones al régimen disciplinario: Años 2006-2012.

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Quejas por presuntas infracciones al régimen disciplinario	89	132	409	696	641	552	236	2755

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Policía Federal. Solicitud de información con número de folio 0413100060514.

Gráfica 9. Evolución de quejas: Asuntos Internos Policía Federal. Años 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Policía Federal. Solicitud de información con número de folio 0413100060514.

Es posible advertir en el periodo analizado que las quejas recibidas por el órgano administrativo desconcentrado, presentan una tendencia ascendente de 2006 a 2009, año en el cual observamos el registro más alto (696), sin embargo, en la segunda mitad del periodo analizado, se advierte un descenso en el número de quejas registradas, que alcanza el valor más bajo en 2012 (236). En ese sentido, si bien los datos proporcionados por la Policía Federal revelan una considerable disminución, llama nuestra atención el hecho de que el número de quejas registradas para 2012 sea tan bajo, ya que lo anterior se contrapone a las

denuncias que permanentemente se dieron a conocer a través de los medios de comunicación a nivel nacional durante ese año.

Ahora bien, cabe señalar que únicamente 523 de las 2 755 recibidas en el periodo analizado se encuentran concluidas, y 2 232 se encuentran aún en proceso de investigación/determinación, es decir, que ha recaído resolución a menos del 20% de las quejas interpuestas en el periodo comprendido entre 2006 y 2012.

Cuadro 9. Estado de Quejas: Años 2006-2012.

AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Investigación/Determinación	14	47	245	541	611	540	234	2232
Concluidas	75	85	164	155	30	12	2	523

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Policía Federal. *Solicitud de información con número de folio 0413100060514.*

Como fue señalado el procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracciones al régimen disciplinario ante el Consejo Federal de Desarrollo Policial iniciará a petición fundada y motivada del responsable de la Unidad de Asuntos Internos que corresponda, dirigida al Presidente del Consejo Federal y remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor. El presidente resuelve si ha lugar a iniciar procedimiento contra el presunto infractor, en caso contrario devuelve el expediente a la unidad remitente.

Es decir, la Unidad de Asuntos Internos únicamente recibe las quejas e inicia el proceso de investigación correspondiente en los casos que estima procedentes, no obstante, es el Consejo Federal de Desarrollo Policial el órgano superior colegiado encargado de normar, conocer y resolver toda controversia suscitada con los procedimientos relativos a la Carrera Policial, la profesionalización y el Régimen Disciplinario¹⁸⁸, así como, de determinar la imposición o no de medidas disciplinarias a integrantes de la Policía Federal.

¹⁸⁸ Artículo 197 del Reglamento de la Ley de Policía Federal.

Sobre el particular, cabe destacar que las unidades de asuntos internos deben contar con personal con la formación apropiada que garantice un tratamiento eficaz e imparcial de las quejas interpuestas, así como la celeridad de las investigaciones.

Al respecto, Amnistía Internacional se ha pronunciado en relación a las Unidades de Asuntos Internos en México, al señalar que pese a las reformas policiales y judiciales, los órganos de supervisión interna siguen siendo poco efectivos en lo que respecta a la investigación de abusos contra los derechos humanos.¹⁸⁹

4.1.4. DENUNCIA O QUERRELLA ANTE EL MINISTERIO PÚBLICO.

Finalmente por lo que respecta a la denuncia y querrela, advertimos que a nivel federal el uso excesivo o brutal de la fuerza pública por parte de agentes de policía, puede encuadrarse en la hipótesis prevista en la fracción II, del artículo 215 del Título Décimo del Código Penal Federal en los términos siguientes:

Artículo 215.- Cometén el delito de **abuso de autoridad** los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

(...)

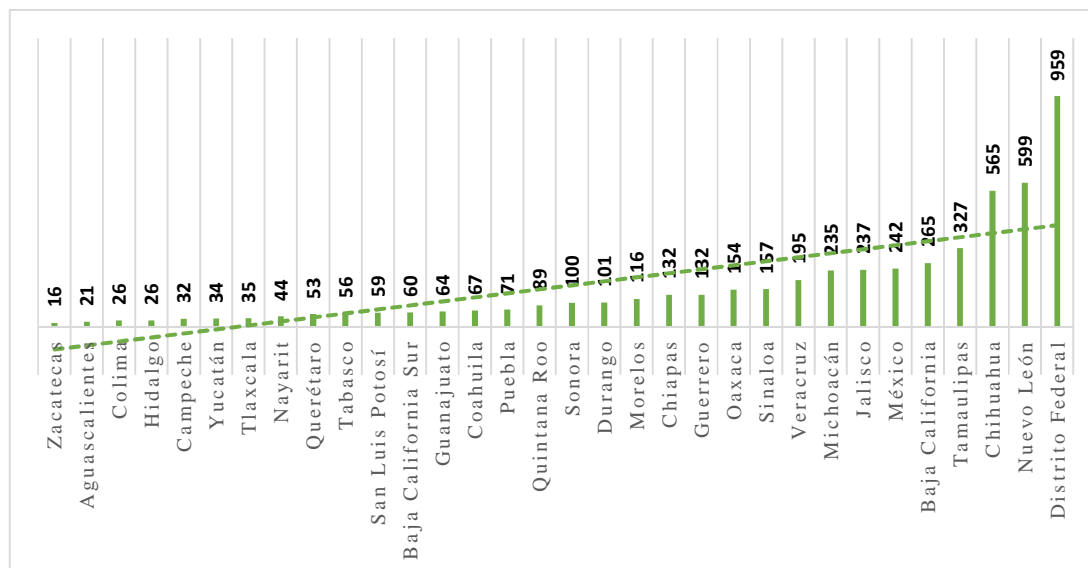
II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

(...)

De la disposición en cita, se desprende que un elemento de alguna corporación policial que en el empleo de sus funciones ejerza violencia en contra de una persona sin una causa legítima, o cometa una vejación o insulto en su perjuicio, comete un abuso de autoridad. Al respecto, la Procuraduría General de la República reporta un total de 5 761 averiguaciones previas iniciadas entre 2006 y 2012 por el delito de abuso de autoridad, en ese sentido, las entidades federativas con mayor número de denuncias por dicho delito son el Distrito Federal, Nuevo León y Chihuahua.

¹⁸⁹ Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 181, p.30.

Gráfica 10. Averiguaciones Previas iniciadas por el delito de abuso de autoridad por Entidad Federativa: 2006- 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por la Procuraduría General de la Republica. Solicitud de información con número de folio 0001700065513.

4.1.5. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL USO DE LA FUERZA PÚBLICA EN MÉXICO.

En el tenor de la información estudiada, y derivado del análisis efectuado es de destacar que buscamos allegarnos de información proveniente de diversas fuentes y registros de las propias comisiones de derechos humanos, la Procuraduría General de la República y Policía Federal, sin embargo, el restringido acceso a la información –ya que la misma no se encuentra disponible en fuentes públicas- y las limitaciones de la propia información que nos fue proporcionada, fueron un obstáculo constate para la investigación.

Advertimos que la carencia de datos confiables que permitan implementar políticas públicas efectivas, propicia el aumento de violaciones de los derechos humanos en el cumplimiento de la función policial.

En tales circunstancias consideramos preciso mejorar las formas de registro y compilación de información relacionada con el empleo del uso de la fuerza, así como, hacerla accesibles al público. Es necesario perturbar las rutinas burocráticas de los cuerpos policiacos en nuestro país, monitorear sus sistemas y prácticas de registro, y así a partir de

los vicios y deficiencias detectados en los mismos generar nuevas o complementarias modalidades de reconocimiento¹⁹⁰; lo anterior, sin duda abonará al conocimiento en la materia de análisis.

Finalmente, advertimos con preocupación que pese a que teóricamente el modelo de policía que opera en nuestro país corresponde a un modelo democrático, en la práctica toma diversas notas de un modelo autoritario, al efecto, en el cuadro siguiente se muestran los rasgos característicos de cada uno.

Cuadro 10. Modelos policiales autoritarios frente a modelos policiales democráticos.

MODELO AUTORITARIO	MODELO DEMOCRATICO
<ul style="list-style-type: none"> • El poder está en las manos de unos pocos. • Arbitrariedad. • Intimidación. • Imposición del control del Estado. • Protección de los privilegiados. • Corrupción e impunidad. • Desconfianza de la sociedad. • Miedo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder está en las manos de la mayoría. • Imperio de la Ley. • Confianza. • Aplicación de la Ley. • Servicio a la comunidad. • Honradez y responsabilidad. • Apoyo a la sociedad. • Respeto.

Fuente: Guía del ACNUDH para instructores de policías.

Es menester, ubicar al problema del control y la prevención del uso abusivo de la fuerza en el centro del plan de profesionalización de las fuerzas policíacas en nuestro país, problemática cuya existencia evidenciamos a lo largo del presente apartado.

¹⁹⁰ En algunos países por ejemplo la policía ha establecido los denominados “sistemas de alerta temprana”, o “sistemas de intervención temprana”, en virtud de los cuales se guardan registros de las denuncias presentadas contra agentes de policía (tanto del número como del tipo de denuncias) con el objeto de identificar a agentes “en situación de riesgo” que sea objeto de muchas denuncias.

4.2. PRINCIPALES PROBLEMATICAS EN MATERIA POLICIAL.

4.2.1. PRINCIPALES FUNCIONES DE LAS FUERZAS POLICIALES EN MÉXICO.

Las necesidades sociales han determinado el desarrollo y la evolución que ha tenido la policía a través del curso de la historia, en el paso de los años diversas funciones actualmente atribuidas a la policía fueron realizadas por magistrados, soldados, jefes locales, etc., y viceversa funciones encomendadas a la policía tales como la reparación de puentes y caminos públicos; el aseo y limpieza de calles y plazas fueron suprimidas de su actividad habitual. En la actualidad y por lo que respecta al caso mexicano, es posible esquematizar las funciones de la policía en los términos siguientes:

- Prevención de hechos delictivos (presencia policial en la vía pública, patrullaje)
- Investigación.
- Represión criminal.
- Mantenimiento del orden público.
- Arrestos/detenciones.
- Control/Dispersión de manifestaciones públicas.
- Intervención en casos de disturbios.
- Protección civil-salvamento.
- Imposición de leyes de tránsito y control de tráfico.

Es de precisar, que la policía lleva a cabo una actividad particularmente compleja, como fue señalado por Lawrence Sherman, “la función policial lleva consigo la inevitable paradoja de intentar controlar la violencia recurriendo, en diversas ocasiones, a la violencia”,¹⁹¹ es decir, el mantenimiento del orden público, la aplicación de las leyes y reglamentos, la investigación de los delitos y la persecución y detención de sus autores, conlleva inevitablemente a que la acción policial se desenvuelva en circunstancias

¹⁹¹ Sherman, Lawrence, cit. en Silva Forné, Carlos, *Policía y uso de la fuerza: centro de su mandato, información marginal*, Revista electrónica Methodos, número 2, 2012, Edición el línea, p. 09. revistametodos.cdhsf.org.mx/index.php/publicaciones1

imprevisibles e inciertas, y en consecuencia frecuentemente controversiales entre las partes involucradas.

4.2.2. LA DISCRECIONALIDAD EN MATERIA POLICIAL.

José María Rico apunta que una de las principales disyuntivas para una sociedad democrática es encontrar fórmulas satisfactorias capaces de garantizar de manera eficaz la protección del ciudadano contra el arbitrio, la indiferencia o los abusos policiales, admitiendo la necesidad de contar con un sistema de control adecuado sobre el poder discrecional de la policía. En ese sentido, dicho jurista agrupa los principales problemas en materia policial, en las categorías siguientes: objetivos del servicio, organización, relaciones con la comunidad, la profesión, las funciones, el control sobre sus actividades y el **poder discrecional**.¹⁹²

La presente investigación procura el análisis de la última categoría referida; es decir, el poder discrecional, ya que si bien, se reconoce que el uso potencial o real de la coacción física constituye un rasgo característico de la función policial, lo anterior, no presupone su admisión sin reservas y menos aún su empleo arbitrario. La discrecionalidad puede entenderse como la libertad de apreciación que la ley otorga a las facultades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad.¹⁹³

En ese sentido, Gabino Fraga apunta que:

... el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o en fin qué contenido va a dar a su actuación. Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley emplee términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a

¹⁹² Rico, José María y Salas Luis, *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Tecnos, Madrid, 1988, p.58.

¹⁹³ Edley, Christopher, *Derecho administrativo. Repensar el control judicial de la administración pública*, INAP, Madrid, 1994, p. 23.

la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia del interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio.¹⁹⁴

En este orden de ideas, el poder discrecional de la policía puede definirse como cualquier toma de decisión que no está estrictamente regida por reglas legales, sino que contiene más bien un elemento significativo de juicio personal.¹⁹⁵ De tal forma, es posible desmembrar la definición en cita y advertir las características fundamentales del poder discrecional policial:

- a. Una toma de decisión.
- b. La ausencia de reglas legales que la limiten.
- c. Un juicio personal.

En este sentido, Bayley se refiere a la policía como el conjunto de personas autorizadas por un grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del grupo a través de la **aplicación de fuerza física**, en tales términos, dicha definición resalta tres elementos esenciales para definir a la policía; fuerza física, uso interno y la permisión colectiva,¹⁹⁶ es decir, son los policías los agentes ejecutivos del monopolio de la fuerza. En ese sentido, como ha sido señalado, la policía utiliza diferentes niveles de fuerza en diferentes situaciones.

- **Fuerza Letal.** Aplicación intencional de la fuerza a través del uso de armas de fuego o cualquier medio que puede causar la muerte o graves daños físicos.
- **Fuerza menos letal.** Fuerza física que improbablemente ocasionará la muerte, o un nivel de fuerza tal que su resultado no tiene el propósito de causar la muerte.

¹⁹⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, ed. 47ª, Porrúa, México, 2009, p. 232.

¹⁹⁵ Lafave, W., Cit. por Rico, José María (comp.), *Policía y Sociedad democrática*, Alianza, Madrid, 1983, p. 212.

¹⁹⁶ Bailey, David, *op. cit.*, nota 38, p. 30.

- **Fuerza física.** Se define como cualquier fuerza que cause una lesión, que puede razonablemente esperarse que cause una lesión o resultar en una queja por lesión.
- **Fuerza no física.** Comprende la persuasión verbal o física, amenazas a utilizar la fuerza física y factores como la postura o actitud en el agente o el número de policías presentes en el incidente.

La violencia legítima del Estado es confiada a los oficiales de policía, en uso o representación de la fuerza pública y se espera que éstos empleen únicamente el nivel de fuerza necesario en cada situación que atienden, de tal forma, depositamos en el agente la facultad de usar fuerza coercitiva, de forma muy general, encomendando tal empleo al mejor o peor criterio de ponderación situacional del funcionario encargado de hacer cumplir la Ley, en atención a sus propias estimaciones.

Lo anterior, cede espacio a un amplio margen de autonomía funcional, potencialmente expansivo, de un poder extremadamente discrecional, que corre el riesgo de convertirse en pura arbitrariedad, difícil de controlar.¹⁹⁷ Así pues, tal grado de discrecionalidad, exige delimitar los ámbitos válidos de actuación y a la vez definir con claridad los criterios y límites de la función policial. La discrecionalidad sólo es razonable dentro de la ley, habida cuenta que la legalidad es condición de validez de los actos.

4.3. PRINCIPIOS ELEMENTALES PARA EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA PÚBLICA.

Diversos instrumentos internacionales de derechos humanos abordan, directa o indirectamente, la cuestión del uso de la fuerza en el marco de la labor policial, en los términos dispuestos por tales instrumentos y la doctrina especializada en la materia, las condiciones que deben regular el empleo de la fuerza y cuya observancia y cumplimiento simultáneo confiere legitimidad al uso de la fuerza, son el principio de legalidad, necesidad, proporcionalidad, oportunidad, rendición de cuentas.

¹⁹⁷ Grupo de Estudios de Política Criminal, *Una propuesta alternativa de regulación del uso de la fuerza policial*, editorial Tirant lo Blanch, España, s.a., p. 14.

En este orden de ideas, más allá de la dinámica enunciativa anterior, a continuación se expone el contenido de cada una de los principios axiomáticos del uso de la fuerza.

Cuadro 11. Principios fundamentales sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego.

PRINCIPIO	CONTENIDO	
LEGALIDAD	Los actos que realicen los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, en la consecución un objetivo legítimo, deben encontrarse expresamente previstos en normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como en tratados internacionales en materia de derechos humanos vigentes que los autoricen.	
NECESIDAD (Mínima Lesión)	La intervención, previa comprobación de su idoneidad, no debe ir más allá de lo preciso para alcanzar el fin perseguido, es decir ha de causar el menor daño posible al ciudadano y a la sociedad.	
PROPORCIONALIDAD (Prohibición de exceso)	¿Cuánta fuerza utilizar?	El uso de la fuerza debe concebirse en proporción al objetivo legítimo que se pretende conseguir y a la gravedad del delito. Presupone la delimitación en abstracto de la relación adecuada entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.
OPORTUNIDAD	¿Cuándo utilizar la fuerza?	La fuerza deberá ser empleada cuando todos los demás medios legítimos para alcanzar ese objetivo resulten ineficaces y su uso no acarree consecuencias más lesivas que aquellas que se producirían en caso de no recurrir a ella.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley deben asumir las responsabilidades de su accionar y rendir cuentas por las acciones efectuadas.	
Fuente: Elaboración propia con base en: Anneke, Osse, <i>Entender la Labor Policial</i> , Amnistía Internacional, España, 2006; Cecilia Ales, <i>et. al., Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina</i> , Buenos Aires Argentina, 2011; María Isabel, Sánchez García, <i>Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad</i> , José María Bosch, Barcelona España, 1995.		

4.4. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

En principio, como punto de partida de la motivación de nuestra propuesta, es de precisar que los derechos humanos han estado en el centro de controversias, debates y preocupaciones políticas y jurídicas, que han marcado la historia de México. En ese

sentido, el 10 de junio de 2011, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la “Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos”. El Dr. Juan Silva Meza, señala respecto a la citada reforma lo siguiente:

Se trata de la más trascendental modificación a nuestra Constitución Política en materia de derechos humanos. Si alguna comparación pudiera esbozarse, esta reforma es posible equipararla al momento en que en 1917 el texto fundacional de nuestro ordenamiento jurídico incorporó por vez primera a los derechos sociales.¹⁹⁸

En términos generales, dicha reforma involucra cambios a la denominación del Capítulo 1 del Título Primero, así como a los artículos 1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y representa un cambio paradigmático en el reconocimiento de estos derechos y en el establecimiento explícito de herramientas jurídicas para su incorporación y aplicación. Tales herramientas se encuentran esencialmente establecidas en el artículo 1° constitucional en el tenor siguiente:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los **derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se **interpretarán** de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

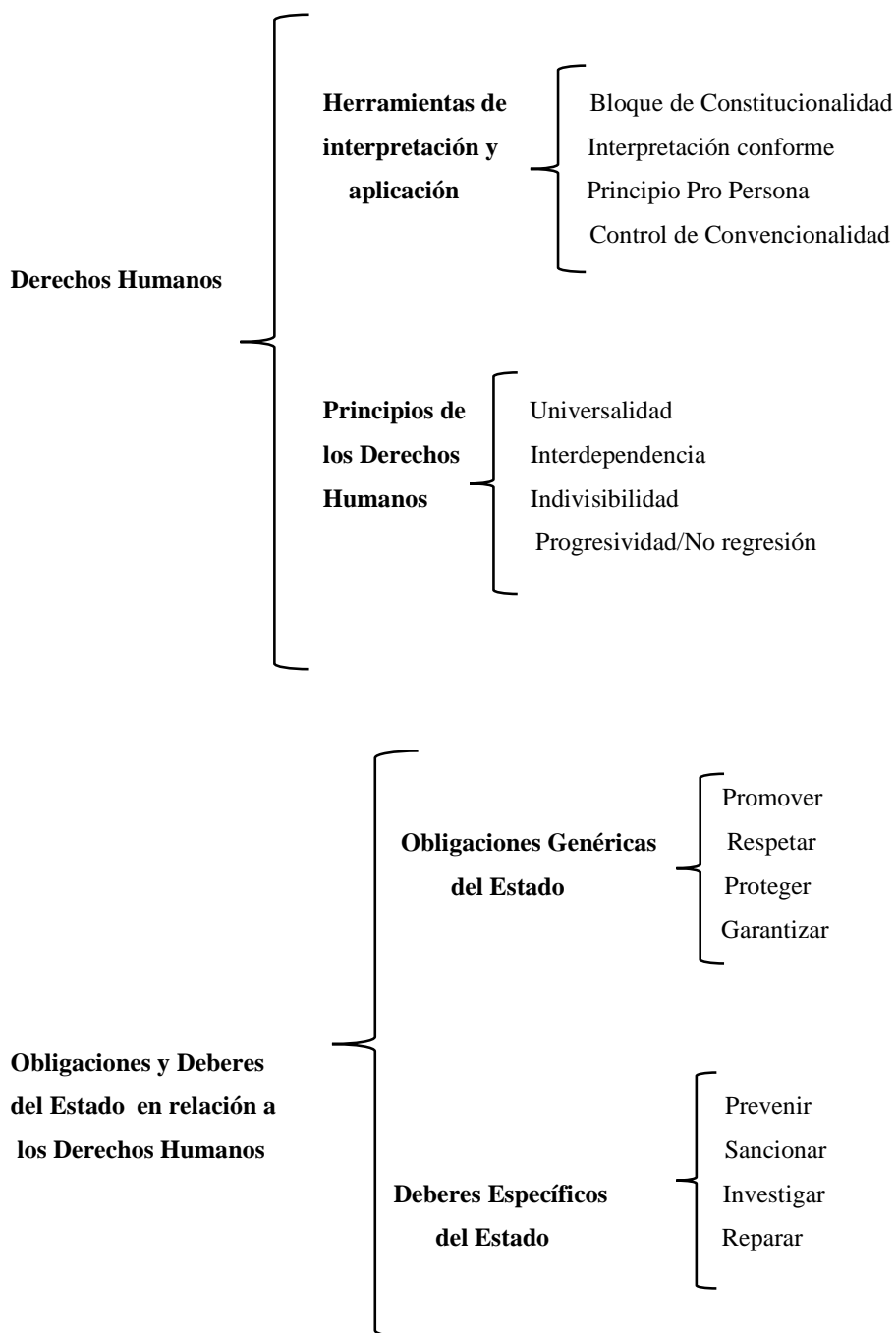
Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la **obligación** de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

¹⁹⁸ Silva Meza, Juan, *El impacto de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en la labor Jurisdiccional en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012, p. 02.
https://www.scjn.gob.mx/Presidencia/articulos_prologos/ArticuloMP%20Impacto%20reforma%20dd%20en%20labor%20jurisdiccional%20en%20Mexico.pdf

Al respecto, es posible esquematizar las nuevas herramientas jurídicas contenidas en la reforma de la manera siguiente:

Cuadro 12. Herramientas jurídicas para la incorporación y aplicación de los Derechos Humanos en México.



FUENTE: Elaboración propia.

De tal forma en términos de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo primero constitucional, **todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.**

Como ha sido señalado, diversos derechos fundamentales se ven comprometidos ante la intervención policial en uso y/o representación de la fuerza pública, en ese sentido, no debe perderse de vista que los derechos humanos constituyen el primer limitante infranqueable que cualquier actividad del Estado, -entre estas, el uso de la fuerza pública-, no debe transgredir. Tal como lo apunta Isabel Sánchez García, la seguridad pública y los derechos humanos como la integridad física, la libertad, o la propiedad, constituyen los términos contrapuestos en el conflicto de intereses que se sitúa en la base de la hipótesis concreta de uso de la fuerza pública dirigida al mantenimiento de la seguridad pública realizada por las fuerzas civiles de seguridad del estado.¹⁹⁹

4.5. PROPUESTA PARA UNA LEY GENERAL EN MATERIA DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE MÉXICO.

La premisa cardinal de nuestra propuesta radica en asumir que la sanción de una norma con jerarquía de ley que regule y limite las intervenciones y procedimientos policiales no debe retrasarse por más tiempo, lo que buscamos es suprimir ámbitos improcedentes de discrecionalidad, soslayar intromisiones indebidas a la esfera de derechos de los particulares, y como fin último asegurar la seguridad jurídica de particulares y de los propios agentes de policía.

En este orden de ideas, la **clave** para la definición de una política integral que permita el correcto ejercicio de la función de hacer cumplir la ley en el marco del respeto a los derechos humanos, se encuentra en la delimitación y articulación -en el ámbito legal y procedimental- de tres elementos complementarios, a saber; el **entrenamiento**, una adecuada y necesaria formación o educación en el campo del uso de la fuerza la vigilancia

¹⁹⁹ Sánchez García, María Isabel, *op. cit.*, nota 147, p. 193.

y seguimiento del mismo; la **documentación**, contar con datos confiables es fundamental para llevar a cabo un proceso de análisis que conlleve a la formulación de políticas públicas eficaces; la **rendición de cuentas-responsabilidad**, contar con mecanismos de supervisión e investigación internos y externos a las propias agencias de policía que garanticen la celeridad y ejecutividad de los procesos de investigación y de responsabilidades de los servidores públicos.

Como fue señalado en el capítulo II de la presente investigación, las disposiciones que rigen el empleo de la violencia legítima del Estado, -ámbito tan delicado para los derechos ciudadanos- en nuestro país se encuentran diseminadas en disposiciones generales en materia de seguridad pública, códigos y reglamentos de policía estatales, en términos muy genéricos o meramente enunciativos en el 75% de las entidades federativas del país, solo un 12.5% de los estados cuenta con una Ley específica referente al tema en cuestión, a saber 4 entidades federativas, retrasándose una y otra vez medidas legislativas que debido a las circunstancias que vive el país resultan inaplazables en la materia. Como lo hemos sostenido la trascendencia de la materia de análisis que nos ocupa no debe subestimarse, en especial cuando históricamente la experiencia en México nos ha revelado la consolidación de prácticas policiales abusivas, poco fundamentadas, y a menudo arbitrarias.

Cabe señalar que el artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece a la seguridad pública, como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, 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 que la propia Constitución señala; a mayor abundamiento, dicho precepto prevé que la actuación de las instituciones de seguridad pública, en el ejercicio de dicha función pública, debe regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución.

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; solo en esa tesitura se justifica la creación y mantenimiento de instituciones encargadas de la seguridad pública que operen en función de los derechos humanos de los ciudadanos para quienes trabaja, es decir, la defensa de los derechos humanos debe formar

parte del núcleo central del trabajo de las fuerzas de policiales ya que éstas juegan un papel fundamental para garantizar su respeto.

En este sentido, el numeral primero de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, dispone que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán adoptar y aplicar normas y reglamentaciones específicas sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, asimismo estipula que al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego. No obstante, contrario a lo establecido en el instrumento internacional de referencia, en nuestro país los procedimientos policiales solamente en contadas excepciones se encuentran adecuadamente establecidos en una ley.

Al respecto, toma especial relevancia destacar que de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **toda limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos debe ser objeto de ley, en sentido formal y material.**²⁰⁰ En esa tesitura, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana la ausencia de un marco jurídico claro, debidamente difundido entre la población, y que constituya la base de la formación de los miembros de las fuerzas policiales, favorece la arbitrariedad en la actuación de los agentes estatales en esta materia, generando las condiciones para que se produzcan situaciones de desviación o abuso de poder.²⁰¹

En este orden de ideas, conforme lo establece el principio de legalidad, el Estado mexicano se encuentra obligado a sancionar normas con jerarquía de ley, -acordes a las normas internacionales en la materia-, que regulen estrictamente los procedimientos policiales, en especial, en aquellas actuaciones policiales inmediatas, que se suceden en el espacio temporal anterior a la toma de conocimiento de los hechos por parte del ministerio público o la justicia competente. Tales normas deben ser de amplio conocimiento y estricto cumplimiento por parte de los agentes estatales, a la vez que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para que las mismas sean del conocimiento público²⁰².

²⁰⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.* nota 45, p. 41.

²⁰¹ *Ídem.*

²⁰² *Ídem.*

En concordancia a lo anterior, es que se propone la sanción de una Ley General de Uso de la Fuerza y de Armas de Fuego, dicha regulación reglamentará el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley General que se propone, fungirá como normatividad guía para las entidades federativas del país que no cuentan con referentes legales específicos en la materia, favoreciendo la homogeneidad de contenidos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Dicha norma general será de observancia obligatoria para las instituciones de seguridad pública a nivel federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Ahora bien, es de precisar que por cuestiones de extensión no es objeto de esta propuesta presentar un proyecto de texto de la Ley General que se propone, ya que lo anterior excede los alcances del presente trabajo, lo que se busca es delinear los contenidos mínimos que deberá abordar y específicamente los mecanismos y procedimientos que deberá implementar.

Así las cosas, como ha sido señalado, los principios que deben regular el empleo de la fuerza y cuya observancia y cumplimiento simultáneo confieren legitimidad al uso de la fuerza lo son; el principio de legalidad, proporcionalidad, oportunidad, necesidad y rendición de cuentas –responsabilidad. De tal forma, la Ley que se propone deberá desarrollar dichos principios rectores de la actuación policial.

Es en tales consideraciones que en concordancia a lo dispuesto por los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adición a consideraciones de índole personal, se piensa que los objetivos que deberá perseguir la Ley General que se propone son los siguientes:

1. Establecimiento de un **Marco Nacional de Uso de Fuerza** aplicable en todo el país.

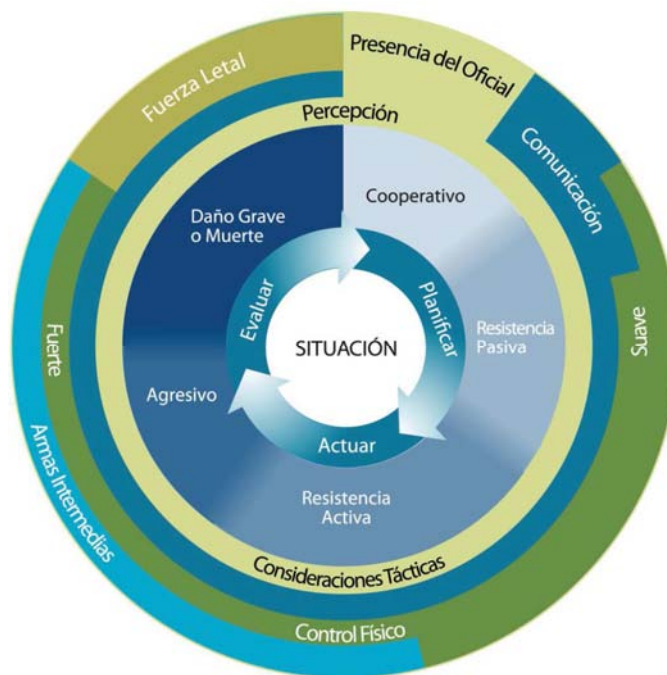
Se establecerá un Marco Nacional de Uso de la Fuerza²⁰³ como un medio para promover consistencia en el entrenamiento, práctica y lineamientos en uso de la fuerza en

²⁰³ En Canadá por ejemplo, el Marco de Uso de la Fuerza tiene carácter nacional y surgió como una alternativa a los modelos lineales y progresivos, razón por la cual se le conoce también como modelo circular de uso de la fuerza. En los Estados Unidos de América en general, se utiliza el modelo denominado “Escala

todo el territorio nacional. Un modelo común podrá promover un mayor compartimiento de recurso y más iniciativas conjuntas de entrenamiento a nivel nacional.

En términos gráficos, el modelo deberá representar las opciones de actuación del agente como alternativas posibles, considerando la situación que éste enfrenta, integrando el uso de la fuerza y otras posibles respuestas, como resultado de un proceso de toma de decisiones que resulta de la secuencia evaluar-planear-actuar, primer paso de dicho proceso.²⁰⁴ Al respecto, es de destacar que el uso apropiado de la fuerza depende de la comprensión de las relaciones de causa y efecto entre los agentes encargados de hacer cumplir la Ley y sus interlocutores.

Un modelo multireferenciado es el de opciones de Uso de la Fuerza de la provincia de Ontario. Para su pronta referencia el mismo se reproduce a continuación:



Fuente: Revista "Police Chief", International Association of Chiefs of Police (IACP).

Racional del Uso de la Fuerza" y en Venezuela un modelo de "Uso Progresivo y Diferenciado de la Fuerza Policial", ambos lineales y piramidales.

²⁰⁴ Hoffman, Ron, *Canada's National Use-of-Force Framework for Police Officers*, revista "The Police Chief", vol. 71, no. 10, octubre, 2004. http://www.policchiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=1397&issue_id=102004#Top

Entonces, como resultado de esta metodología, el policía evalúa la situación y actúa de forma tal que su respuesta sea razonable para resguardar su propia seguridad y la de la comunidad. El modelo permite vislumbrar la existencia de una variedad de opciones de fuerza, que dependiendo la situación puede ser empleada para responder a hechos potencialmente violentos.

2. Implementación de un plan de **modernización** y **profesionalización** de los cuerpos de policía.

- Implementación de procesos de capacitación policial de alta calidad, lo anterior para primer ingreso, permanencia, así como habilitar ascensos.
- Establecimiento de la obligación de los estados, Distrito Federal, y municipios de elaborar programas de actualización y formación permanentes para el personal que se encuentra en funciones, programas de entrenamiento en tácticas defensivas y toma de decisiones en la aplicación de la fuerza
- Se deberá pormenorizar el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales, con el fin de hacer operativo un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la población.
- Establecimiento de la obligación de la Federación, los estados, Distrito Federal, y municipios de dotar a las fuerzas policiales de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente.
- Establecimiento del deber de la Federación, los estados, Distrito Federal, y municipios de capacitar en forma permanente a la policía para participar en operativos que tengan como objetivo garantizar el ejercicio del derecho de reunión.

- Establecimiento de la obligación de la Federación, los estados, Distrito Federal, y municipios de capacitar y equipar en forma adecuada a las fuerzas policiales para intervenir en aquellas reuniones masivas o manifestaciones violentas que afectan derechos de terceras personas, utilizando medios no violentos para solucionar los conflictos, y, en caso de ser absolutamente necesario, medios físicos de coerción no letal, dentro de los estándares y principios reconocidos internacionalmente.

3. Reglas específicas de actuación para los agentes policiales, en los diferentes ámbitos de intervención, que desarrollen y detallen los principios generales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, oportunidad y rendición de cuentas.

- Se precisará que funcionarios se encuentran facultados para utilizar la fuerza y las armas.
- Se establecerán los escenarios de excepción, así como las circunstancias específicas en los cuales los agentes podrán usar la fuerza pública.
- Se deberán detallar las circunstancias en que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley estarían autorizados a portar armas de fuego y puntualizar los tipos de armas de fuego o municiones autorizados.
- Se deberá determinar la excepcionalidad en el uso de las armas de fuego, únicamente ante la actualización de hipótesis específicas.
- Se reglamentará 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.
- Se establecerá la obligatoriedad de dar avisos de advertencia -que deberán darse, siempre que proceda-, de manera previa al uso de un arma de fuego.

- Se establecerán los procedimientos que deben seguir las fuerzas policiales para garantizar el ejercicio del derecho de reunión pacífica, mediante medidas operativas, -control del tránsito de personas o vehículos; la planificación de las vías de desconcentración o evacuación de los espacios públicos donde se desarrollan la reunión masiva o la manifestación-; y la implementación de las medidas de seguridad que impidan que personas o grupos interfieran en el desarrollo de actividades públicas mediante las cuales se hace efectivo este derecho.

4. Disposiciones de **monitoreo** y **supervisión** del uso de la fuerza.

- Instauración de sistemas federales, estatales, Distrito Federal y municipales de presentación de informes (independientes al Informe Policial Homologado y el Registro de Detenidos) siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de la fuerza y las armas de fuego en el desempeño de sus funciones.
- Unificación de criterios respecto a Procedimientos de Informe a nivel nacional, puntualizando.
 - En qué casos los agentes de policía deberán documentar un incidente que haya involucrado uso de la fuerza, (siempre que empleen fuerza letal, fuerza menos que letal y fuerza física en el ejercicio de sus deberes).
 - Las acciones de los agentes que no demandarán registro del uso de fuerza (podría incluir esposar a alguien con mínima o poca resistencia, casos en que se escolta o mueve a una persona que no se resiste, etc).
- Se establecerá que durante cualquier proceso de investigación los agentes quedarán bajo licencia o a cargo de tareas administrativas.
- Implementación de sistemas de registro y control de:
 - a. Quejas.
 - b. Municiones.

- c. Comunicaciones para verificar órdenes operativas, sus responsables y ejecutores.
- Deberán implementarse mecanismos y procedimientos de denuncia e investigación externos, que aseguren la independencia y celeridad de los procedimientos de responsabilidad, a través de la creación de Consejos de Revisión Investigativa independientes a las estructuras jerárquicas de la propia policía, lo anterior posibilitará una vigilancia externa, que genere mecanismos reales de *Accountability* Policial, con el propósito de que la policía deje ser juez y parte en la resolución de quejas e investigaciones ante posibles actos ilegítimos en el ejercicio de la función de hacer cumplir la Ley.

5. Creación de fuentes de información.

La mejor forma de producir y generar conocimiento en la materia será a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Información sobre Uso de la Fuerza y de las Armas, como un instrumento de producción, sistematización y difusión de datos a nivel nacional.

El sistema en comento, permitirá integrar todas las bases de datos de las instancias policiales federales, estatales, del Distrito Federal y municipales. La misma compilará por una parte, la información relativa a los incidentes que hayan involucrado uso de la fuerza, con base a los criterios estandarizados que para tales efectos establezca la Ley, así como, los registros de las quejas presentadas contra agentes de policía que reciban las diversas instancias de policía.

La información, confiable y rigurosa resultará en un insumo esencial para el discernimiento sobre la situación y en consecuencia para la toma de decisiones respecto a planes de formación, programas específicos de capacitación, y políticas públicas. El objeto de publicitar este tipo de información es brindar a los ciudadanos y otorgarles certeza de que el Estado cuenta con mecanismos y garantías que permitan ejercer adecuadamente sus derechos.

6. Catálogo de definiciones de fuerza.

Para evaluar un incidente que involucre el uso de la fuerza por parte de un funcionario encargado de hacer cumplir la Ley, resulta imprescindible contar con un catálogo de definiciones de fuerza. A partir de esta catalogación será posible establecer las distinciones entre las conductas legítimas e ilegales.

- Uso legítimo de la fuerza.
- Uso Excesivo de la Fuerza.
 - Uso brutal de la Fuerza.
 - Uso innecesario de la Fuerza.

Finalmente en la Ley que se propone deberá reconocerse el derecho de toda persona al pago de una indemnización cuando haya sido agraviada por el uso ilegítimo de la fuerza por parte de un agente de policía, al efecto se designará a la autoridad competente para determinar la existencia o no de un uso ilegítimo de la fuerza.

4.6. CONSIDERACIONES FINALES.

La regulación general objeto de la presente propuesta deberá desarrollar los ejes principales del empleo legítimo de la fuerza pública, cabe señalar, que de ninguna manera consideramos que a través de la simple sanción de la norma general que se propone, el uso de la fuerza por parte de nuestras fuerzas de seguridad enmiende su camino a un ejercicio concordante a una función policial democrática, ya que lo anterior, no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser insuficientes, sin embargo, sí constituye el primer paso que a su vez debe articularse con el compromiso de las autoridades correspondientes de establecer mecanismos de control y monitoreo, planes permanentes de capacitación y adiestramiento, así como amplios ejercicios de rendición de cuentas.

En la actual coyuntura histórica un cambio en la manera de usar y concebir la fuerza pública incrementa su importancia dado:

- a) La reforma constitucional en materia de derechos humanos.
- b) El considerable número de episodios especialmente violentos suscitados en el marco de la función policial.
- c) La falta de legitimidad en el empleo de la fuerza pública por parte de las instituciones policiales.
- d) Pérdida de la autoridad moral de los agentes de policía.
- e) La crisis social y política mexicana.
- f) Inagotables espacios de corrupción y crisis de justicia.
- g) Numerosas expresiones de descontento y organización ciudadana mediante manifestaciones de protesta pública.

Un ordenamiento nacional de jerarquía legal que regule el uso de la fuerza pública y de las armas en México favorecerá al fortalecimiento institucional policial democrático, auxiliará la cimentación de una nueva institucionalidad instituida en el respeto de los derechos humanos de las personas, habida cuenta que el Estado debe responder por sus actos y por los actos y omisiones de sus agentes de policía efectuados bajo su carácter oficial.

A partir de la reforma de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, el sistema jurídico mexicano se enfrenta a un nuevo paradigma constitucional, al poner en su eje central a los derechos fundamentales. Es así que hoy, el Estado Mexicano se encuentra ante la tarea de llevar a cabo un reconocimiento autocrítico y con una visión a futuro, de su situación en contraposición de los derechos humanos, y de esta forma implementar las acciones correspondientes, que lleven a México a cumplir con lo convenido por nuestra Carta Magna.

Es necesario que el Estado asuma el monopolio de la fuerza legítima, cuyo empleo excepcional se confié a instituciones transparentes y respetuosas con los derechos humanos, conscientes de su papel central en la garantía y protección de los mismos, y de la responsabilidad que implica el uso de la fuerza.

Es así, que la presente propuesta es un alegato formal al cual consideramos debe aspirar nuestra sociedad para fortalecer y reconstruir nuestras fuerzas policiales.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La violencia policial en nuestros días es concebida como normal y rutinaria, sin embargo, resulta indispensable iniciar un profundo debate nacional respecto a cómo regular y transformar el comportamiento y actuación de la policía en nuestro país, así como generar una nueva conciencia de prevención, denuncia y control del turno a la misma entre la población.

SEGUNDA. La cobertura en noticieros y periódicos, evidencia día a día que el uso de la fuerza letal, el abuso policial en el empleo de la coacción directa, o su exceso bajo formas no letales, forma parte de la realidad cotidiana en la labor policial en nuestro país.

TERCERA. La ausencia de programas permanentes de profesionalización de las fuerzas policiales en el país, así como la precaria formación y adiestramiento de nuestros cuerpos civiles de seguridad, genera violencia policial ilegítima por omisión.

CUARTA. Llevar a cabo investigaciones que nos permitan conocer las causas estructurales de la violencia policial ilegítima en el país, resultan precisas para evitar que ésta continúe aumentando y reproduciéndose.

QUINTA. Buscamos allegarnos de datos provenientes de diversas fuentes y registros gubernamentales, sin embargo, el restringido acceso a la información –ya que la misma no se encuentra disponible en fuentes públicas- y las limitaciones de la información que nos fue proporcionada, fueron un obstáculo constatado para la investigación.

SEXTA. La deficiente y desarticulada información existente no permite contar con una idea clara respecto a la magnitud e interconexión entre el empleo ilegítimo de la fuerza pública (uso excesivo, innecesario, brutal, letal) con otros tipos de violencia en el país.

SEPTIMA. Es preciso mejorar el registro y compilación de información relacionada con el empleo de la fuerza pública, así como, quejas entorno al mismo, y más importante aún es indispensable hacerla accesible al público.

OCTAVA. Mientras persista la carencia de datos confiables que permitan implementar políticas públicas efectivas, la mala o nula formación táctica y técnica en múltiples fuerzas de seguridad estatal y municipal en nuestro país, y permanezcamos ante la ausencia de una regulación que a través de normas de jerarquía legal definidas y claras establezcan las potestades y los límites de la policía en sus intervenciones, el aumento en el número de violaciones de los derechos humanos en el cumplimiento de la función policial seguirá formando parte de la realidad del sistema policial en México.

NOVENA. La defensa de los derechos humanos forma parte del núcleo central del trabajo de las fuerzas de seguridad ya que éstas desempeñan un papel fundamental para garantizar su respeto.

DECÍMA. Es necesario crear, ampliar y mejorar el marco jurídico sobre el uso y ejercicio de la fuerza pública por los integrantes de instituciones de seguridad pública en México, conforme a los derechos humanos.

DECÍMA PRIMERA. La ausencia de una Ley de carácter general que regule la actuación, los alcances y límites del uso de la fuerza por parte de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, favorece y propicia un panorama de corrupción y abusos, en detrimento a derechos humanos como la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física.

DECÍMA SEGUNDA. El caso Alemán evidencia que una regulación clara y específica de la materia, así como altos estándares de capacitación y entrenamiento inciden benéficamente en el empleo legítimo de la fuerza y de las armas de fuego.

DECÍMA TERCERA. El caso del Departamento de Policía de Seattle, deja de manifiesto que los esfuerzos de entrenamiento y rendición de cuentas son reconocidos con el crédito, al menos en parte, de haber ayudado a reducir el número de incidentes de uso de fuerza.

DECÍMA CUARTA. La asignación de los recursos materiales necesarios para que la policía pueda emplear racionalmente la fuerza; el pago de un salario justo que dignifique la labor, así como la depuración de elementos corruptos y delictuosos, resulta indispensable para empezar a generar cambios profundos en nuestras instituciones policiales.

DÉCIMA QUINTA. La necesidad del progreso equilibrado del desarrollo y cumplimiento de la regulación en el uso de la fuerza, entre los integrantes de las instituciones policiales a nivel federal, local y municipal, exige una regulación de carácter general que homologue criterios en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, Sergio y BAGLEY, Bruce, Compiladores, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- ALES, Cecilia L., (Coordinadora), *Regulación y Control del Uso Policial de la Coerción y la Fuerza en Argentina*, Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires Argentina, 2011.
- ANDERSON, Perry, *El Estado Absolutista*, 17ª Ed., Siglo XXI, México, 2002.
- American Civil Liberties Union, *La lucha contra los abusos de la policía, Manual de Acción Comunitaria*, Departamento de Educación Pública de la ACLU, Estados Unidos, 1998.
- Amnistía Internacional (AI), *Culpables Conocidos, Víctimas Ignoradas Tortura y Maltrato en México*, EDAI, México, 2012.
- AI, *El Estado de los Derechos Humanos en el Mundo*, EDAI, Madrid, España, 2013.
- AI, *Sal en la herida, La impunidad efectiva de agentes de policía en casos de tortura y otros malos tratos*, EDAI, Madrid, España, 2006.
- ARELLANO WIARCO, Octavio, A., *Seguridad Pública, Profesionalización de los Policías*, Porrúa, México, 2010.
- ARIAS, Patricia y ZÚÑIGA, Liza, *Control, disciplina y responsabilidad policial. Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*, FLACSO, Chile, 2008.
- BAILEY, John y DAMMERT, Lucía, Coordinadores, *Seguridad y Reforma Policial en las Americas: Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI Editores, México, 2005.
- BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel; *Policía y seguridad en México*; INACIPE-OIT, México, 2005.
- BARZEL, Yoram, *A Theory of the State*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2002.
- BEOBIDE EZPELETA, Ignacio M. y GORDILLO PÉREZ, Luis I., *La naturaleza del Estado. Origen, tipología y lógica de actuación política y social*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.
- BERISTÁIN, Antonio, conferencia dictada en Vitoria el 16 de junio de 1982.

- BITTNER, Egon, *The Functions of the Police in Modern Society*, National Institute of Mental Health, Center for Studies of Crime and Delinquency, Estados Unidos, 1970.
- BLAS GUERRERO, Andrés de y RUBIO LARA, M^a Josefa, *Teoría del Estado I. El Estado y sus Instituciones*, Editorial UNED, Madrid, 2010.
- BRUCE, David y NEILD, Rachel, *The police that we want: A handbook for oversight of police in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Kensington, Johannesburg, 2005.
- BURGOA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*, 19^o Edición, Porrúa, México, 2003.
- *La garantías individuales*, 41^a edición, Porrúa, México, 2009.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, Coordinadores, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, Porrúa, México, 2011.
- CARRILLO BARROSO, Ernesto y TAMAYO, Manuel, *La legitimidad de la administración pública*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, D.F., 2012.
- CASSIN, René, (Coordinador), *Veinte años de evolución de los derechos humanos: seminario internacional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974.
- CASTILLO Jaime y PATIÑO Elsa, (Coordinadores), *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 1997.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo 2006.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, Núm. 72, 2001.
- CIDH, *Caso Loayza Tamayo vs Perú*, Fondo, Sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C, Núm. 33, 1997.

CIDH, *Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs Guatemala*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, Núm. 63, 1999.

DAHL, Robert A., *The Concept of Power*, en *Behavioral Science*, vol. 2, núm.3, Julio 1957, p.p. 202-203.
http://welcometorel.files.wordpress.com/2008/08/conceptpower_r-dahl.pdf.

DAMMERT, Lucía y ZÚÑIGA, Liza, editoras, *Seguridad y Violencia: Desafíos para la Ciudadanía*, FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2007.

DE LA BARREDA, Luis, (coordinador), *Hacia una nueva policía diagnóstico y propuesta*, PUDH-UNAM, México, 2013.

Departamento de Policía de Seattle, *Informe del Programa de Opciones Menos Letales*.
http://www.seattle.gov/police/publications/For/For_Report.PDF

Departamento de Policía de Seattle, *Reporte Anual de la Policía de Seattle*, 2001.
<http://www.seattle.gov/police/publications/>

Departamento de Policía de Seattle, *Reporte Especial Uso de fuerza por Oficiales del Departamento de Policía de Seattle 2006 – 2009*.
<http://www.seattle.gov/police/publications/policy/UseofForceReport.pdf>

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Matéu Cromo, 22ª ed., España, 2001.

EDLEY, Christopher, *Derecho administrativo. Repensar el control judicial de la administración pública*, INAP, Madrid, 1994.

ESCALANTE GONZALBO, Pablo, *et. al.*, *Nueva historia mínima de México*, Colegio de México, México, 2008.

FAURÉ, Christine, *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

FELTES, Thomas, *The Use of Force and Firearms and Force in Germany*, Conferencia en la Academia de Policía Holandesa, 2005. <http://www.thomasfeltes.de>

FELTES, Thomas, *et. al.*; *Torn between two targets: German police officers talk about the use of force*, en *Crime, Law and Social Change*, volume 52, número 2, Países Bajos, agosto 2009.
http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/42436/1/PEER_stage2_10.1007%252Fs10611-008-9178-5.pdf

- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46^a ed., Porrúa, México, 2007.
- FRAIDENRAIJ, Susana y MÉNDEZ SILVA, Ricardo, Compiladores, *Elementos de derecho internacional humanitario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=20>
- GABALDÓN, Luis Gerardo, Editor, *Legitimidad y sociedad*, Alfadil Ediciones, Venezuela, 1989.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Anatomía del Poder*, Edivisión, Compañía Editorial S.A. de C.V., México, 1986.
- GELLER, William y TOCH, Hans, Editores, *And Justice for all Understanding and Controlling Police Abuse of Force*, Police Executive Research Forum, Estados Unidos, Washington D.C., 1995
- GLENN BORN, Phillip, *Lessons on Policing Terrorism: Studying Police Effectiveness in Italy and Germany [TES]*, Naval Postgraduate School, California, 2011.
- GONZALES URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, 14 ed. México, 2004.
- Grupo de Estudios de Política Criminal, *Una propuesta alternativa de regulación del uso de la fuerza policial*, Editorial Grupo de Estudios de Política Criminal, Valencia, 2012.
- GOMÁR HERNÁNDEZ, Jerónimo Illich; *Profesionalización de la seguridad en México desde un enfoque jurídico*; Seguritecnia, número 397, pp. 60-64, México, 2013.
- GUERRERO, Omar, *Las ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, México, Fontarama S.A. de C.V., 1986
- HERRENDORF, Daniel, *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*, INACIPE, México, 1990.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- HOFFMAN, Ron, *Canada's National Use-of-Force Framework for Police Officers*, revista "The Police Chief", vol. 71, no. 10, octubre, 2004. http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=1397&issue_id=102004#Top
- HOPKINS BURKE, Roger, Editor, *Hard Cop, Soft Cop: Dilemmas and Debates in Contemporary Policing*, Willan Publishing, Portland, 2004.

- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, IIJ-UNAM, 2011.
- IÑIGO, Alejandro, *Bitácora de un Policía 1500-1982*, 2da Ed., 1994, Grupo Editorial Siete, México, 1994.
- KARAM, Adolfo, *La unificación de mandos de las policías federales en México como estrategia de seguridad pública, Hacia un nuevo modelo de policía federal en México*, Porrúa, México, 2012.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 4ª ed., Porrúa, México, 2007.
- LORENCES, Valentín, *Poder de Policía. Edictos Policiales, justicia contravencional y de faltas*, Editorial Universidad, Argentina, 1997.
- MANNING, Peter, *Policing contingencies*, University of Chicago Press, Chicago, 2003.
- MANNING, Peter, *Los estudios sobre la policía en los países anglo- americanos*, Revista CENIPEC número 23, enero-diciembre, 2004.
- MARTÍNEZ MERCADO, Fernando, *Investigación aplicada. Uso de la fuerza*, Universidad de Chile-Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 2005.
- McEWEN, Tom, *National Data Collection on Police Use of Force*, U.S. Department of Justice (Office of Justice Programs)-Institute for Law and Justice, Virginia, 1996.
- MEDINA MORA ICAZA, Eduardo, (Coordinador), *Uso Legítimo de la Fuerza*, INACIPE, México D.F., 2008.
- MÉNDEZ, Juan E. et al., *La (in)efectividad de la Ley y la exclusión en América latina*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, Argentina, 2002.
- MENDIETA JIMÉNEZ, Ernesto, et al., *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, INACIPE, México, 2009
- MORALES, Antonio, *Administración policial española*, Editorial San Martín, Madrid, 1998.
- NACIF MINA, Jorge, *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*, Desarrollo Social Socicultur, México, 1986.
- Oficina de Accountability Profesional, *Manual de políticas y procedimientos de la Oficina de Accountability Profesional*.

<http://www.seattle.gov/Documents/Departments/OPA/manuals/OPAPolicyProceduresManualEffective12214.pdf>

- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, OACNUDH, México, D.F., 2011,
- OSSE, Anneke, *Entender la Labor Policial*, Amnistía Internacional, España, 2006.
- OSORNO, Diego Enrique, *Oaxaca sitiada, La primera insurrección del siglo XXI*, Grijalbo, México, 2007.
- PETERS, Anna y ROMERO, Evan, “*Aumenta la violencia contra la policía*”, Deutsche Welle, 16 de febrero de 2014. <http://www.dw.de/aumenta-la-violencia-contra-la-polic%C3%ADa/a-17436593>
- PIMENTEL ÁLVAREZ, Julio, *Diccionario Latín-Español / Español-Latín. Vocabulario clásico, jurídico y eclesiástico, 6ª edición*, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004.
- PEÑALOZA, Pedro José y GARZA SALINAS, Mario A, (Coordinadores), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, IIJ-UNAM, México, 2002.
- PIÑEYRO, José Luis, *La seguridad nacional en México. Debate actual*; UAM-División de Ciencias Sociales y Humanidades; México, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *et. al.*, *El marco jurídico de la seguridad pública en México, Constitución, legislación secundaria y tratados internacionales*, Porrúa-SSP-CIES, México, 2012.
- RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES YABUR, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 2011.
- Reglamento de la Ley de Policía Federal
- REICHEL, Philip, *Comparative Criminal Justice Systems: A Topical Approach*, 5th ed., Prentice Hall, New Jersey, 2008.
- RICO, José María, (Compilador), *Policía y Sociedad democrática*, Alianza, Madrid, 1983.
- RICO, José María y SALAS, Luis, *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Tecnos, Madrid, 1988.

- RUIZ SÁNCHEZ, Miguel Angel, *La constitucionalidad de la portación de arma de fuego y la justificación legal de los ofendículos en México*, Flores Editor, México, 2008.
- SAIN, Marcelo Fabián y KNOOP, Joachim, *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *et. al.*, *El uso de la fuerza pública en un estado democrático de Derecho, Memoria del Congreso Internacional*, INACIPE, México, 2011.
- SÁNCHEZ, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, INACIPE, México, 2000.
- SÁNCHEZ GARCÍA, Maria Isabel, *Ejercicio legítimo del cargo y uso de armas por la autoridad*, José María Bosch Editor, Barcelona, 1995.
- SILVA MEZA, Juan, *El impacto de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos en la labor Jurisdiccional en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2012.
- SEPÚLVEDA, Isidro, Editor, *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, IUGM, Madrid, 2007.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, Colegio de México, México, 2013.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, Porrúa, México, 2006.
- SOZZO, Máximo, *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Universidad Nacional del Litor, Santa Fe, Argentina, 2005.
- TARTTER, Jean R. *et. al.*, *Germany: a country study*, 3a edición, Federal Research Division of the United States, Library of Congress, Washington, 1999.
- TAMBORREAL SUÁREZ, Guillermo, (Coordinador), *Qué pueden hacer las ciencias penales por los grupos vulnerables*, INACIPE, México, 2010.
- TENORIO CUETO, Guillermo A., Editor, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Porrúa – Universidad Panamericana, México, 2007.
- VARENIK, Robert O., *Accountability: Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio Internacional Comparado*, INSYDE/CIDE, México, 2005.
- VARGAS MORGADO, Jorge, *La policía, condición jurídica*, Novum, México, 2011.
- Varios autores, *Black Belt Magazine* (edición en línea), 20 marzo g2011.

- http://www.blackbeltmag.com/daily/martial-arts-masters/jim-wagner/how_germany%e2%80%99s-police-handle-law-enforcement-defensive-tactics-training/
- Varios autores, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* núm. 81 septiembre-diciembre, III-UNAM, México, 1994. Disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/81/art/art3.pdf>
- Varios autores, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXII, núm. 95, Mayo-Agosto de 1999, México, 1999.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/95/art/art2.pdf>
- Varios autores, *Crime, Law and Social Change*, volumen 52 número 2, Los Países Bajos, 2009.
http://www.tara.tcd.ie/bitstream/2262/42436/1/PEER_stage2_10.1007%252Fs10611-008-9178-5.pdf
- Varios autores, *Cuadernos Electrónicos* núm. 03 enero-junio 2006, p.p. 81-82.
- Varios autores, *Foreign Affairs en Español* vol. 1 núm. 1, primavera 2001, ITAM, México, 2001.
- Varios autores, *Historia Mexicana*, Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, vol. 22, no. 1, México, 1972.
- Varios autores, *The Journal of Criminal Law & Crimonology*, vol. 85 núm. 2, Northwestern University, Estados Unidos, 1994.
- Varios autores, *Ley que regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública en el Distrito Federal (Comentada)*, Instituto de Formación Profesional, México, 2008
- Varios autores, *Revista Catalana de Seguretat Pública* núm. 4, Barcelona, 1999.
<http://www.raco.cat/index.php/rcsp/article/viewArticle/211831/0>
- Varios autores, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Septiembre-Diciembre, España, 1977.
- Varios autores, *Revista electrónica Methodos*, número 2, 2012.
revistametodhos.cd hdf.org.mx/index.php/publicaciones1
- Varios autores, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 2010, vol.12, núm. 1, pp. 405-427.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73313677018>
- Varios autores, *Revista The Police Chief*, vol.71, núm.10, octubre 2004.

http://www.policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=display_arch&article_id=1397&issue_id=102004#Top

VÁZQUEZ GARCÍA, Rafael, Editor, *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2011.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

----- *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *Policía Mexicana*, UAM-Plaza y Valdés Editores, México, 1999.

YÁÑEZ ROMERO, José Arturo, *et al.*, *Guardia Nacional y Policía Preventiva: dos problemas de seguridad en México*, INACIPE., México, 2004

ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, UNAM, México, D.F. 1983.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislación Federal.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley de la Policía Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Código Penal Federal.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Legislación Estatal.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Baja California Sur.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Colima.

Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.

Acuerdo Número 002/2011 por el que se Establecen los Lineamientos para Regular el Uso de la Fuerza y Armamento Oficial de la Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Civil del Gobierno del Estado de Guerrero.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Hidalgo.

Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Ley de Seguridad del Estado de México.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley para Regular el Uso de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Nayarit.

Ley de Seguridad Pública para del Estado de Nuevo León.

Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca.

Ley para Proteger los Derechos Humanos y que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte de los Elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.

Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.

Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tabasco.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas.

Legislación Internacional.

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.