

La importancia del protocolo de actuación del primer respondiente y su liga con el Derecho Operacional

Alejandro Carlos Espinosa²

La reforma constitucional del 18 de junio de 2008 en materia penal, a través de la cual se implementó en el país el Nuevo Sistema de Justicia Penal, transitando de un sistema mixto a uno de naturaleza acusatorio y oral, se ha materializado instrumentalmente en el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como en el Código Militar de Procedimientos Penales, ambos actualmente en vigor.

El Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo Transitorio Décimo Primero,³ denominado *“Adecuación Normativa y Operativa”* establece la necesidad de contar con los protocolos de investigación y actuación del personal sustantivo, para la operación del sistema, adecuación normativa y operativa que se ha cristalizado a través del Protocolo de Actuación Primer Respondiente, mismo que será materia del presente artículo, cuyo fin primero y último es brindar al lector una inserción suave del contenido de dicho instrumento jurídico de actuación que regirá las actividades de los funcionarios de seguridad a nivel nacional que realicen acciones de Primer Respondiente (PR).

² Exinvestigador del Centro Nacional de Derechos Humanos CENADEH, investigador invitado del Instituto Nacional de Ciencias Penales, profesor concursado de la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor del Posgrado en Teoría de la Ley Penal y Miembro de Número de la Academia Mexicana de Criminología. Medalla al Mérito Judicial otorgada por la Asociación Internacional de Justicias Militares.

³ ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Adecuación normativa y operativa.

A la entrada en vigor del presente Código, en aquellos lugares donde se inicie la operación del proceso penal acusatorio, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se deberá contar con el equipamiento necesario y con protocolos de investigación y de actuación del personal sustantivo y los manuales de procedimientos para el personal administrativo, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse los órganos y demás autoridades involucradas.

El Primer Respondiente, conforme a dicho protocolo de actuación, es la primera autoridad con funciones de seguridad pública en el lugar de la intervención, a quien le compete corroborar la denuncia, localizar, descubrir o recibir aportaciones de indicios o elementos materiales probatorios y realizar la detención en caso de flagrancia, coordinado por el Ministerio Público, cuya función sigue siendo la conducción y mando de la investigación de los delitos.

Dentro de tal instrumento jurídico se establecen los supuestos de actuación del primer respondiente, es decir, los procedimientos que deben de seguir en el ejercicio de sus funciones cuando se actualice: una denuncia (supuesto 1), la localización, descubrimiento o aportaciones de indicios/elementos materiales probatorios (supuesto 2) y la flagrancia (supuesto 3).

En el supuesto de la denuncia positiva, el PR en el lugar de intervención al tratarse de la comisión de un hecho delictivo en flagrancia, procederá a la detención del imputado, por lo que deberá realizar las acciones que a continuación se enuncian:

- Evaluar las circunstancias de los hechos que se están cometiendo, analizando la viabilidad de la detención.
- La protección de víctimas a fin de evitar que se generen consecuencias ulteriores.
- Emplear los diferentes niveles de uso de la fuerza de manera proporcional a la resistencia que presente la persona a detener.

Una vez realizada la detención por el Primer Respondiente, independientemente de la adscripción que tenga el agente del Estado, deberá:

- Proceder a la inspección de la persona, con apego a su dignidad.
- Indicar a la persona el motivo de su detención.
- Dar lectura a la cartilla de derechos que asisten a las personas en detención.
- Realizar el aseguramiento de los objetos del detenido.
- Dar aviso al Ministerio Público o Fiscal, a fin de que éste le indique el lugar de presentación del detenido, el sitio de depósito de los objetos asegurados y las acciones que deberán de seguir para la preservación y procesamiento del lugar de la intervención.

El PR, como acción que garanticen la dignidad de la persona, deberá con posterioridad a la detención y previo a la puesta a disposición, pugnar por la obtención de un certificado médico del detenido, mismo que podrá ser expedido por las sedes ministeriales, las instituciones de salud pública o privada, realizar el traslado del detenido y los objetos asegurados al lugar que indique el fiscal, así como el acceso a las sedes ministeriales para la elaboración del Informe Policial Homologado (IPH).

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

13

De igual manera tal instrumento jurídico establece la materialización de la puesta a disposición al referir que es el momento en que el PR entrega físicamente a la persona detenida al MP, conjuntamente con el IPH debidamente requisitado, y deberá entregar como mínimo el acta de lectura de derechos en caso de existir objetos asegurados derivados de la inspección a la persona detenida, en todo caso se deberán entregar además los formatos de cadena de custodia y de aseguramiento respectivos.

Destaca dentro de los formatos a requisitar el Informe Policial Homologado IPH, con sus respectivos anexos, mismos que serán utilizados en caso de ser necesarios relativos a la descripción de los hechos, los correspondientes a la inspección de personas, vehículos y lugar; Acta de Entrevista para asentar los manifestado por el testigo, ofendido o víctima; Informe del uso de la fuerza; Constancia de lectura de derechos; Constancia de lectura de derechos de la víctima; Acta inventario de aseguramiento; Constancia de entrega de un niño (a)/adolescente/ personas de grupos vulnerables; Acta de descripción, levantamiento y traslado de cadáver; Registro de cadena de custodia; Constancia de entrega de víctimas/ofendidos; Registro de trazabilidad y continuidad de objetos asegurados; Entrega recepción de indicios o elementos materiales probatorios; Acta inventario de indicios o elemento materiales probatorios; Acta de pertenencias; Cartilla de lectura de derechos y Hoja de control de cambios.

El Protocolo de actuación, que se traduce sin duda alguna en un instrumento jurídico que brinda seguridad y certeza jurídica a los funcionarios encargados de brindar seguridad pública en los tres niveles de gobierno, que incluye a los miembros de las Fuerzas Armadas en esa función de seguridad pública, ello conforme a las tesis de jurisprudencia número P.J.38/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el número de registro 192080, bajo el rubro: *Ejército, Armada y Fuerza Aérea, su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional* (interpretación del artículo 129 de la constitución) y la número P.J. 37/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el número de registro 192081, bajo el rubro: *Ejército, Fuerza Aérea y Armada. pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarase a situaciones que requieran la suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla.*

Protocolo con el cual se da cumplimiento al artículo transitorio décimo primero del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴ del que se desprende una dicotomía, que por un lado da seguridad y certeza jurídica a los funcionarios de seguridad pública, bajo el primer apartado del principio de legalidad de que la autoridad únicamente puede hacer lo que la ley le permita, en tanto a los ciudadanos, dicho instrumento jurídico les da seguridad jurídica en los términos del artículo 14 y 16 constitucionales.

Como se aprecia, estos instrumentos comienzan a dar luz sobre el efectivo proceder que esta nueva figura jurídica, denominada Primer Respondiente en el nuevo modelo de justicia penal en México, indubitablemente debe realizar. Para tal efecto, a nivel de normatividad secundaria, las instituciones del Estado han realizado importantes esfuerzos para salvaguardar el respeto a los Derechos Humanos, los debidos procesos y, muy particularmente en el tema operativo, ha cuidado de regular la detención, la puesta a disposición y la cadena de custodia, al respecto, dio cuenta de los principales instrumentos jurídicos que de 2012 a 2015 se emitieron en aras de regular la adecuada función operacional con respecto a la dignidad de las personas en conflicto con la ley penal.

INSTRUMENTOS BÁSICOS LIGADOS AL DERECHO OPERACIONAL			
Instrumento Legal	Institución	Objeto de regulación	Año
Acuerdo A/078/12	Procuraduría General de la República	Diretrices para la debida preservación del lugar de los hechos y del hallazgo, de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito	2012
Acuerdo A/079/12	Procuraduría General de la República	Diretrices para la detención y puesta a disposición de personas por personal de PGR	2012
Acuerdo A/080/12	Procuraduría General de la República	Diretrices para el uso legítimos de la fuerza por la policía	2012

⁴ ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Adecuación normativa y operativa.

A la entrada en vigor del presente Código, en aquellos lugares donde se inicie la operación del proceso penal acusatorio, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se deberá contar con el equipamiento necesario y con protocolos de investigación y de actuación del personal sustantivo y los manuales de procedimientos para el personal administrativo, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse los órganos y demás autoridades involucradas.

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

15

Acuerdo A/04/12	Secretaría de Seguridad Pública	Lineamiento general para la regulación de la fuerza pública de los órganos desconcentrados de la SSP	2012
Acuerdo A/05/12	Secretaría de Seguridad Pública	Lineamientos generales para puesta a disposición ante autoridades competentes de personas y objetos	2012
Acuerdo A/04/12	Secretaría de Marina	Uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval	2012
Convenio de colaboración de DH	Intersecretarial SEGOB/ SEDENA/ SEMAR/ PGR/ SSPF	Respeto a los Derechos Humanos de coordinación intersecretarial	2012
Acuerdo CNPJ/10/2014 XXXI Asamblea Plenaria	CNSSP/ CNPJ	Programa de capacitación en el Sistema de Justicia Acusatorio para instituciones policiales	2014
Programa rector 2208/2014	SNSP/ SEGOB	Programa rector de profesionalización	2014
Protocolo Primer Respondiente DOF 05/10/15	Consejo Nacional de Seguridad Pública	Actuación del primer respondiente en el Sistema de Justicia penal Adversarial	2015
Protocolo de Seguridad en Salas DOF 05/10/15	Consejo Nacional de Seguridad Pública	Actuación del policía para mantener el adecuado resguardo de seguridad en salas	2015

Fuente: elaboración propia.

La importancia del Derecho Operacional Policial en el Nuevo Modelo de Justicia Penal es indiscutible frente a una normatividad integral armonizada que permite aplicar en forma lógica y congruente los postulados en materia que en materia de investigación se encuentran previstos en los artículos 1º y 20 constitucionales, en este sentido, es válido señalar que el Código Militar de Procedimientos Penales, que aplica supletoriamente en casos concretos el Código Nacional de Procedimientos Penales, junto con la normatividad complementaria, esto es, leyes generales y federales, así como con la normatividad secundaria, manuales, acuerdos, circulares, protocolos de actuación, programas, convenios, regulatorios de la operación del Primer Respondiente frente al Derecho.

Al ser la función del Primer Respondiente el eje transversal del modelo, resulta de capital importancia la profesionalización y especialización del que-hacer operativo, la adecuada graduación del Uso Legítimo de la Fuerza, la oportuna técnica de detención, la correcta puesta a disposición, el respeto a los

Derechos Humanos de la persona, las técnicas básicas de acordonamiento en la Cadena de Custodia que en muchos casos deberá iniciar con el primer respondiente.

Los Derechos Humanos están en un proceso de consolidación normativa, con aspiraciones aplicativas, bajo lógicas de progresividad para todas las personas, es un elemento que se encuentra presente en provecho de garantizar la disminución de riesgos, mismos que lamentablemente, también se corren cuando las personas son objeto de una investigación policial, en muchos casos, debido a la falta o, en algunos casos, ausencia de profesionalización y formación deontológica de los responsables de investigar y perseguir los delitos, que en tiempos actuales han ampliado la posibilidad y la han legitimado para que sean los miembros de las fuerzas armadas quienes apoyen a la autoridad civil y, por ende, realicen tareas de investigación.

Tratar de separar el tema de la seguridad pública de la seguridad humana o el del uso legítimo de la fuerza, del Derecho Operacional Policial, en la era de los Derechos Humanos, cada vez es más difícil, particularmente por la progresividad de los derechos y la preponderancia de la persona frente a casi cualquier esquema, hoy la lucha constante será entre el control social punitivo del Estado y el garantismo tutelar de los derechos de toda persona.

Hoy la tarea del Primer Respondiente respecto de la seguridad *in genere* deberá inscribirse en la seguridad humana,⁵ por lo que, el éxito de las investigaciones dependerá considerablemente de la asepsia con que actúe el agente del Estado que la realice. Entender la génesis de esta nueva visión de seguridad, en que la figura del Primer Respondiente es esencial, da una nueva nota de respeto a los Derechos Humanos y la excelencia de los debidos procesos.

La Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas, (CHS por sus siglas en inglés), da a conocer en el año 2003 su informe "Human Security Now", en el cual define a la seguridad humana de la siguiente manera:⁶

"... la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano.

Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida.

⁵ La seguridad humana surge como parte del proceso evolutivo de la cooperación internacional y de las preocupaciones derivadas de los informes sobre el desarrollo humano, en los que se conciben las amenazas como riesgos para la comunidad global como conjunto y no sólo para los Estados de manera individual.

⁶ Commission on Human Security: Human Security Now, New York, 2003, p. 4.

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

17

Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas)."

También significa sumar a todas las seguridades, salir del espacio de la seguridad pública para meterse en el ámbito de otras no menos importantes como la jurídica, la nacional, la de estado, la social, la registral, la ciudadana y la social entre muchas otras. Conceptos como el de Primer Respondiente y Derecho Operacional resultan ser de compleja asimilación en el contexto de diseños institucionales y jurídicos, sustentados en un lenguaje diverso en técnica procesal, por lo que estimo debemos familiarizarnos con su llegada, pues están insertos en la médula del éxito de toda investigación.

Ahora bien, en esta lógica evolutiva, habrá de darse el salto cuántico de la tradicional visión de protocolos de Uso Legítimo de la Fuerza al verdadero desarrollo de una doctrina sobre Derecho Operacional, en el que se desarrolle profesionalmente toda la actividad propia de la función constitucional del policía que, por extensión aplica también a las instancias coadyuvantes y que realicen funciones de apoyo a su función, como responsable de investigar delitos en términos de lo ordenado por el artículo 21 de la Constitución.

Ello implica el manejo pleno de derechos básicos (sustantivos, adjetivos, constitucionales y del *corpus iuris* interamericano), de técnicas en las artes policiales y la plena comprensión de los Derechos Humanos y su real aplicación.

Los órganos defensores de Derechos Humanos son un adecuado mecanismo regulador de operatividad de todo PR, recordemos que sus facultades están reguladas por la ley al ser autoridades federales o locales y que en razón de ello pueden ser sometidas al escrutinio de las instituciones constitucionalmente erguidas para la defensa y protección de los Derechos Humanos.

En la actualidad, las instituciones nacionales de promoción y protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, cuyos titulares se identifican con el término Ombudsman, u Ombudsperson, con un lenguaje incluyente, reciben diversos nombres, según el país, como son:

Defensoría del Pueblo, Procuraduría de los Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes o como sucede en México Comisiones de los Derechos Humanos.⁷ Las características varían de región a región en cada país según los ordenamientos jurídicos, las necesidades de sus sistemas y los vacíos que surgen de las prácticas que los vulneran.

Para el caso de México, todo PR debe estar a lo ordenado por el párrafo tercero del artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2006, pp. 11 y 12.

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.

En México, se cuenta con recientes protocolos para el Uso Legítimo de la Fuerza en el ámbito Federal y sólo algunos Estados tienen leyes específicas sobre la materia que, dicho sea de paso, no son homólogas.

Es fundamental para México pensar en el desarrollo de esta disciplina para que conste debidamente regulada la política estratégica y el Derecho Operacional.

Ejes Transversales de la Política Estratégica Operacional		
Acción	Objetivo	Beneficio
Aplicar Derecho Operacional	Cumplir con el conjunto de obligaciones, medidas y máximas que regulen al PR	El éxito de la investigación
Adecuada aplicación del Uso Legítimo de la Fuerza	Regular el poder coercitivo del Estado a través del PR	Garantizar la vida e integridad física y seguridad jurídica de toda persona
Cumplimiento del debido proceso por parte del PR	Garantizar por el PR el goce pleno del ejercicio de los derechos de todas las personas en conflicto legal penal	Respeto a los Derechos Humanos bajo los principios de progresividad y universalidad
Identificar, vía una agenda de riesgos, delitos transnacionales	Reducir y prevenir el tráfico de armas y prácticas terroristas	Eliminación de riesgos sociales y fortalecimiento de las redes de inteligencia
Atender los delitos de alto impacto social	Reducir la extorsión, el secuestro y el homicidio	Atender el fenómeno desde sus causas y no sólo por sus efectos
Atacar homogéneamente las organizaciones criminales, bajo protocolos uniformes y estandarizados	Establecer procedimientos sistemáticos de operar	Mejores resultados en las investigaciones, sin vicios que las nulifiquen o impliquen responsabilidad jurídica al PR
Despenalizar el consumo de ciertas drogas	Desriminalizar, prevenir y tratar a los jóvenes	Reconstrucción del tejido social

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

19

¿Cuál es el concepto del Derecho Operacional? Podemos decir que es el conjunto de obligaciones, medidas y máximas que deben regular la actuación individual y colectiva de los agentes del Estado que realicen funciones de Primer Respondiente, en el desempeño de sus funciones constitucionales en total equilibrio entre la eficiencia y eficacia de éstas con el respeto a la dignidad de toda persona.

El Derecho Operacional corresponde al conjunto de normas jurídicas, nacionales e internacionales que deben ser debidamente incorporadas al ordenamiento interno, y directrices gubernamentales que regulan el empleo de la fuerza por parte de todo agente del Estado en funciones de PR, en los diversos órdenes de gobierno o con criterios de mando único en algunos gobiernos estatales, en cumplimiento de sus misiones Constitucionales y conforme a las particularidades de cada contexto operacional.

Uno de los tropiezos que invitan a separarse de este tipo de modelos es identificable en el Derecho Penal de excepción que, sin admitirlo expresamente, pero sí en modo fáctico, considera la existencia de personas *non personas*, esto es enemigos, para los cuales el Derecho Operacional protocolario es peligrosamente flexible.

De hecho, su inobservancia indefectiblemente acarrea violaciones a Derechos Humanos que son advertidas tanto en el orden interno como en el interamericano, de suerte que cerrar el paso a la impunidad y corrupción es el camino que sólo podrá lograrse con el adecuado desarrollo del Derecho Operacional del PR y la necesaria dotación de políticas públicas congruentes con el respeto de los Derechos Humanos.

La reorientación de la doctrina operacional, se monta sobre el consenso de entender la seguridad desde una perspectiva amplia, como seguridad humana, relacionada con el conjunto de sistemas de protección de la vida y bienes de las personas.

En este sentido, los criterios apuntan a que la figura del Primer Respondiente en cualquiera de sus expresiones, en todos sus niveles, esté oportunamente donde exista población, crezca (vertical y horizontalmente) de manera sostenida, actúe donde se geste el delito, intervenga de manera especial donde éste se presente con mayor frecuencia y propine golpes estratégicos a la criminalidad común y organizada en coordinación con las instancias competentes en razón del fuero o la materia organizada.

Las actividades operacionales que desarrollan función de seguridad y convivencia, responden a necesidades y exigencias de un entorno social complejo, en el que convergen e interactúan diferentes manifestaciones criminales asociadas al narcotráfico, delincuencia común y organizada, la industria del delito y la corrupción en los ámbitos urbanos, rurales y en no pocos casos trasnacionales.

La dispersión y en ocasiones ausencia del marco jurídico doctrinario que orienta los diferentes niveles de participación en la ejecución de acciones ope-

racionales, manifiesta la necesidad de articular la doctrina sobre el plano conceptual estratégico de las operaciones.

En el caso de México se hace necesaria la existencia de una Ley General sobre Uso Legítimo de la Fuerza que además establezca a modo de procedimientos sistemáticos de operar desarrollos doctrinales y buenas prácticas que permitan cumplir con la doble exigencia, cifrada, por una parte en el respeto a la presunción de inocencia y por la otra a que el delito no quede impune y se repare el daño de las víctimas, por lo que ambos supuestos deben quedar colmados por las reglas del debido proceso y el respeto a los Derechos Humanos.

Hacer operaciones técnicas y respetuosas de los debidos procesos y por ende de los Derechos Humanos, permitirá que la institución del Estado de la que dependa el PR, como institución de control social responsable de la fuerza pública legitimada, sea un ente funcional eficaz y eficiente para sus fines de preservar paz pública y orden social en el marco de la legalidad apartada de la innecesaria represión y abuso en cualquiera de sus expresiones.

En nuestro país la multicorporación policial, la proliferación de grupos operativos ha generado desde hace décadas celos profesionales entre fuerzas, fueros e ideologías políticas, que lejos de aportar a la consolidación de los objetivos operacionales, conllevan a generar duplicidad de esfuerzos, tanto desde el ámbito humano como administrativo. Lo anterior, aunado a complicidades y malas prácticas, en veces profesionales, en otras corruptas e incluso de tipo sistémico.

De igual forma, sería irresponsable soslayar que en la operación se requiere vocación de servicio, disciplina, obediencia, institucionalidad y convicción de legalidad, por eso, para un adecuado desarrollo de una cultura operacional ajustada a la ley y la deontología, se requiere que exista coherencia entre el pensamiento del Mando Institucional y las acciones operacionales de los niveles descentralizados.

Circunstancia compleja, ante reales cadenas de mando, pues al existir multicorporaciones, éstas se rompen fácilmente por no existir técnicamente subordinación, y los convenios de colaboración policiales de corte interinstitucional entre lo municipal, estatal y federal, parecen no alcanzar para cumplir los objetivos constitucionales que deben desarrollarse en la doctrina operacional policial, entender que policía es prácticamente sinónimo de operación por gracia de sus funciones naturales de investigación, inspección y vigilancia

La Doctrina Policial es el conjunto de ideas u opiniones, preceptos éticos, legales y conceptos oficialmente aceptados y en los cuales se fundamenta todo su quehacer; de manera que la Institución tenga bien claro su destino, a la luz de los principios filosóficos y dogmáticos que le muestran su razón de ser, de tal manera que contribuye al fortalecimiento de la identidad institucional, basados en fundamentos científicos, razonados y comprobados, que sirven para la planeación, toma de decisiones y orientación del servicio, con perspectiva en la operación de respeto a los Derechos Humanos.

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

21

La creación de una Ley sobre Derecho Operacional es de suma importancia, en primer término, para honrar el compromiso del Estado con la vigencia de los Derechos Humanos, libertades y garantías de toda persona en conflicto con la ley y sus representantes, en paralelo, para atender conforme a estándares internacionales la obligación que corresponde a todos los Estados de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas que regulan el empleo o uso de la fuerza por parte de sus agentes.

El Derecho Constitucional tiene una nueva fuente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que gracias a la Convencionalidad del Pacto de San José ha dado paso al *Ius Constitucionale* común en América Latina.

La doctrina del Derecho Operacional llevada a la Ley, dará paso a una Ley General que permitirá el desarrollo de las funciones de todo PR, lo que permitirá al Estado disponer de instrumentos jurídicos adecuados para atender las amenazas internas y externas en contra de la integridad territorial, la soberanía nacional, la seguridad pública y el orden constitucional vigente, con una visión más humanizada hacia los destinatarios de las normas en abono de los debidos procesos.

Para el desarrollo de la actividad nacional, se exige, en beneficio de las personas y de los propios agentes del orden y la disciplina, un marco legal que desarrolle adecuadamente las misiones Constitucionales asignadas a la Fuerza Pública, independientemente de su naturaleza.

Asuntos trascendentales para la justicia mexicana, de impacto internacional se enfrentaron por minimizar protocolos básicos como el de respetar el Derecho Consular de extranjeros, léase el Caso *Florence Casses*. Cumplir con estas prácticas permitirá evitar confusión de roles y funciones policiales y militares, así como la generalización de responsabilidades.

Es necesario un marco legal que establezca conceptos básicos sobre el uso de la fuerza en diferentes escenarios, que sirva de fundamento a la generación interna de instrumentos jurídicos, manuales y reglamento a partir de una Ley General de Derecho Operacional. La Ley y la doctrina darán paso a la formación con sentido y rumbo de expertos sobre Derecho Operacional, que sirvan como conductores, consultores y asesores en los diferentes niveles del mando policial.

En este contexto, se desarrollarán mapas y rutas críticas de formación y capacitación en el marco de la Ley y no de la incertidumbre que frecuentemente compromete la responsabilidad del PR, o bien, coloca en riesgo su vida, o la operación. Una diferencia sustancial entre la labor policial profesional y la de las organizaciones criminales es que las primeras están sujetas al mandato legal y los otros operan al margen de ello.

En ese orden de ideas, la importancia que reviste el conocimiento del Derecho Operacional, está confirmada por la necesidad, la experiencia, la práctica de los Estados Mayores de Policía y sus homólogos en Fuerzas Armadas y su

visión en el ámbito evolutivo apuntalado en tres ejes, destreza, disciplina y apego a lo permitido por la ley para cada caso. Al respecto, es factible usar toda la fuerza pública necesaria, el reto es identificar, cómo, cuándo y dónde deben emplearse estos niveles.

En el respeto a Derechos Humanos de fuente internacional, con perspectiva de género, el Derecho Operacional acentúa que todo PR enfrenta dos obligaciones relacionadas con el uso de la fuerza respecto de la mujer: La primera, indica que los Estados parte deben abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten respetando sus Derechos Humanos.

Por otra parte, la segunda obligación les insta a fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer, esto en congruencia con el referido párrafo tercero del artículo primero constitucional que obliga a todas las autoridades a respetar los Derechos Humanos basados en los principios de universalidad y progresividad entre otros.

El Derecho Operacional tiene mucho más qué desarrollar tratándose de grupos vulnerables, baste referir el reto del Subsistema de Policía a nivel nacional respecto de una policía especializada para los adolescentes, es común encontrar atropellos respecto de los bienes e integridad de niños y niñas detenidos por la policía para adultos, se implementó el término adolescente para identificar a estas personas, pero de acuerdo a la normativa internacional, niño es toda persona a partir de 0 años hasta menos de 18 años de edad, su tratamiento exige sensibilidad y destreza operacional contrastada con disposiciones jurídicas. Como lo han señalado algunos criminólogos, parece estar naciendo el Derecho Penal del “Enemigo Adolescente”.

Mismo caso de especialización se exige para todo PR cuando conozca de casos en que estén involucrados ancianos, personas con preferencias sexuales distintas, indígenas, personas con capacidades diferentes, extranjeros y funcionarios. El efecto contrario, en que se minimiza al PR, se da cuando éste se enfrenta a ostentaciones y prepotencias, e incluso se subordina.

El reto de invertir la regla y usar excepcionalmente la fuerza conforme a estándares internacionales invita a usar el mínimo de fuerza física y privilegiar otras formas de control para preservar el orden público y la paz social.

De lo anterior, se desprende que la regla general es la excepcionalidad, es decir, el uso de la fuerza está reservado para casos autorizados, fuera de los cuales no podrá usarse.

Adicionalmente, determina que en estos casos todo PR está sujeto a la obligación de tener en cuenta el principio de proporcionalidad. Lo cual, no está

LA IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO DE ACTUACIÓN

23

debidamente reglado a la luz de una Ley General de Derecho Operacional en México.

Dentro de otros aspectos que podemos denominar retos del Derecho Operacional, destacan los procedimientos especiales de seguridad en diferentes temas, a guisa de ejemplo, tenemos el relativo a la transportación de armas de fuego y/o cartuchos al abordaje de una aeronave del servicio público de pasajeros, sobre este particular existen interesantes antecedentes que, por ejemplo se dieron en el Comité Local de Seguridad Aeroportuaria del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Objetivos del Procedimiento Especial para la Transportación de Armas al abordaje de una Aeronave del Servicio Público de Pasajeros
Preservar la seguridad de las aeronaves, pasajeros, carga, correo, instalaciones y equipo del aeropuerto
Prevenir actos de interferencia y apoderamiento ilícito, así como de sabotajes, debido a la introducción de armas de fuego
Orden, control y seguridad en la documentación y transporte de armas de fuego
No permitir, en ninguna situación, el transporte de armas de fuego en cabina de pasajeros o tripulantes
Reforzar la coordinación entre las autoridades del Estado en aeropuertos
Llevar a cabo detenciones en casos de flagrancia y realizar la inmediata puesta a disposición del detenido

Como se advierte, la beta de investigación y desarrollo del Derecho Operacional es amplia y compleja, así, del mismo modo, deben realizarse estudios y dictarse regulación para embarcaciones marítimas, hospitales, instituciones del Estado, instalaciones estratégicas, instituciones bancarias, escuelas y muchos otros espacios públicos y privados que deben ser tutelados y protegidos debidamente por el Estado.