

El uso legítimo de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Alfonso Hernández Vázquez⁸

Sumario: I. Introducción. II. Marco jurídico del uso de fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. III. Tratados y resoluciones internacionales. IV. La importancia de la capacitación de los cuerpos de seguridad. V. Conclusiones.

I. Introducción

Para tratar de abundar en el tema específico del uso racional de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tanto policial como militar, resulta necesario conocer el origen de esa facultad de los agentes del Estado, por lo tanto la primera interrogante que surge es ¿cuáles son las funciones principales que las sociedades demandan de todo gobierno?, así que nos dimos a la tarea de analizar opiniones vertidas por diversos expertos como lo son: Luis Felipe López Calva, economista y asesor regional del Banco Mundial, quien expresó: "Seguridad, fiscalidad, regulación de mercados con fallas, garantía de condiciones de competencia, educación, salud, justicia"; Miriam Grunstein Dickter, abogada y experta en energía: "Regulación, justicia, seguridad y en general garantía del Estado de Derecho, educación y salud deben ser concomitantes con alternativas privadas"; Arturo Fernández, rector del ITAM: "Salvaguardar la vida e integridad física de las personas, proteger sus

⁸ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, cursando la Maestría en Derecho Procesal Penal Acusatorio y Juicios Orales en el Instituto de Profesionalización e Investigaciones Jurídicas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, Director General del Instituto de Formación Profesional Escuela Libre de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo, Miembro de la mesa directiva del Colegio de Abogados del Estado de Hidalgo A. C., Ex asesor jurídico de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, Ex agente del Ministerio Público Especial y Ex agente del Ministerio Público determinador e investigador en la Procuraduría General de Justicia el Estado de Hidalgo, Ex Notario Público Adscrito a la Notaría Pública número 3 en Tepeji del Río Hidalgo, antes abogado postulante, Ex Defensor de Oficio en el Gobierno del Estado de Hidalgo.

propiedades y derechos, la justa, imparcial y expedita solución de controversias en los tribunales respectivos, la protección, la soberanía nacional de potencias y enemigos extranjeros”; Jorge Basave, investigador de la facultad de economía de la UNAM: “Educación (en todos los niveles), salud, derecho a una vejez digna y seguridad”; Luis Sánchez Mier, profesor-investigador, Universidad de Guanajuato: “La protección de los derechos civiles de todos los ciudadanos, es decir mantener el estado de derecho con énfasis en la protección de la seguridad personal y la propiedad de todos los ciudadanos, la igualdad ante la ley y garantías del cumplimiento de los contratos privados y públicos, proteger a los ciudadanos de cualquier abuso de las autoridades, garantizar el acceso a la nutrición, educación básica y servicios de salud para los que no puedan pagarlos”.⁹

Para conocer la opinión de la sociedad llamada “de a pie”, se realizaron entrevistas en diferentes días y horarios a personas de entre las cuales se cuestionaron a: amas de casa, conductores del transporte del servicio público y privado, estudiantes, profesionistas empleados de la iniciativa privada, comerciantes establecidos y ambulantes, jornaleros, trabajadores agrícolas y adultos mayores, entre otros, a quienes se les formuló la pregunta ¿Cuáles considera usted que deben ser las principales funciones de los gobiernos?, por lo que de las respuestas obtenidas se enuncian las más comunes y coincidentes, salud, empleo, economía, seguridad, justicia e igualdad social. Como se puede observar, de los dos tipos de opiniones analizadas con antelación, son diversas las funciones principales de los gobiernos, que la sociedad exige, destacándose en todos los casos, que las personas reclaman seguridad, por lo que podemos llegar a la conclusión de que esa es una demanda común y prioritaria.

II. Marco jurídico del uso de fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

La recurrente petición de seguridad por parte de la sociedad, es una función del Estado que se encuentra prevista en nuestro país en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un apartado del artículo 21¹⁰ que señala:

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la preventión de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así

⁹ Los expertos opinan. 13 de Julio de 2015. ¿Cuáles deben ser las principales funciones del gobierno? Disponible en <http://www.mexicocomovamos.mx/> Fecha de consulta 21 de diciembre de 2015.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

27

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:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de preventión del delito. así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008

Como se aprecia, el artículo 21 constitucional enumera varios conceptos y diversos elementos en materia de seguridad pública, sin embargo, por su importancia en el tema que nos ocupa, nos avocaremos exclusivamente a analizar

cuáles son las autoridades que se encuentran facultadas para intervenir en los actos tendientes a proporcionar esa seguridad pública.

El primer aspecto que se cabe destacar, es que el citado precepto constitucional no señala de manera específica cuales habrán de ser las autoridades que tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, solo se constríñe a enunciar el principio de concurrencia por medio del cual se distribuyen las facultades entre la Federación, los Estados y los Municipios, principio del cual existen criterios como la siguiente tesis:¹¹

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquella debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende, la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del Federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

Controversia constitucional 132/2006.- Actor: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.- 10 de marzo de 2008.- Mayoría de seis votos; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.- Ponente: Genaro David Góngora Piñeyro.- Secretarios: José María Soberanes Díez, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.

¹¹ Número de registro: 167365 Tesis: Tesis aislada P. IX/2009 [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, abril de 2009; p. 1296.

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

29

Como se advierte, no se señala en la constitución de manera expresa cuáles son las autoridades competentes en materia de seguridad pública, únicamente establece que esa función de seguridad deberá realizarse por todas la autoridades en función de la distribución de sus competencias y lo que se considera más grave, se abstiene de hacer alusión alguna a las fuerzas militares en su posible intervención en materia de seguridad, por lo tanto resulta imprescindible analizar la acción de inconstitucionalidad 1/96¹² que se interpuso en contra de primera ley reglamentaria del citado artículo 21:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejos, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

¹² No. Registro: 192,079. Jurisprudencia Materia(s): Constitucional. Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000, Tesis: P.J. 39/2000, p: 556.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaría: Mercedes Rodarte Magdaleno.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XXX/96), se publique como jurisprudencial, con el número 39/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Por una parte, la Corte consideró en este criterio, que no es inconstitucional que las autoridades militares participen en el Consejo de Seguridad Pública y por otra parte estableció los límites de la intervención de las fuerzas castrenses en las funciones de seguridad. De igual manera la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a las limitaciones de las fuerzas militares en materia de seguridad pública, que, para no desviarnos del tema principal que nos ocupa no se abundará al respecto. Lo que resulta importante mencionar es el hecho que se debería legislar de manera más específica y puntual respecto a los límites y los controles de la intervención en materia de seguridad por parte de las fuerzas armadas en México, para contar así, con más certeza jurídica en cada acto de dichas autoridades.

Como resultado del análisis de los anteriores conceptos, también se llega a la conclusión que el uso de la fuerza de las autoridades encargadas de la seguridad, tampoco cuenta con una regulación específica, en primer plano, se puede deducir que una de las principales limitantes del uso de la fuerza pública se encuentra establecida en la propia constitución en su artículo 22¹³ al establecer en su primer párrafo:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Respecto al uso de la fuerza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado a través de diversas resoluciones de entre las cuales destaca la

¹³ Artículo reformado DOF 28-12-1982, 03-07-1996, 08-03-1999, 09-12-2005, 18-06-2008.

resolución 3/2006¹⁴ relativa al caso de San Salvador Atenco mediante el cual, un grupo de Atenquenses solicitó al Máximo Tribunal del país que ejerciera la facultad de investigación con la cual en esa época contaba y que posteriormente fue otorgada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a fin de que emitiera una opinión respecto de la posible comisión de violaciones graves a las garantías individuales, de la citada resolución cabe destacar los siguientes aspectos que analizó la Corte en su facultad de investigación:

Se precisó que dentro del dictamen sometido a consideración del Tribunal Pleno se concluyó que no existen pautas legales claras y expresas que orienten a las policías y a sus superiores en el cumplimiento de su deber al momento de encontrarse ante la necesidad de usar la fuerza pública.

En ese entendido, y a efecto de sustentar las consideraciones del dictamen, se atendió a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a diversos instrumentos internacionales y resoluciones de derecho comparado, a fin de poder establecer los principios básicos que deben regir el actuar de las autoridades policiales encargadas de la seguridad pública.

En ese orden de ideas, se hizo referencia en primer lugar a lo que dicta la Norma Fundamental en el sentido de que "La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez".

Del análisis a esta disposición, se destacó que el uso de la fuerza pública debe emplearse sólo de ser necesario y que su aplicación será proporcional a la situación que se quiera controlar.

Además, se recalcó que la acción policial no puede dejarse en una situación de vacío legal, pues el Estado tiene el deber de tomar las medidas adecuadas para resguardar la vida de quienes están bajo su potestad, y ello, implica contar con un marco jurídico y administrativo adecuado para evitar que se violen los derechos de las personas, lo cual debe estar respaldado también por parámetros normativos que rijan la prevención, supervisión y castigo de conductas violatorias de sus derechos.

Por ende, se enfatizó que cuando el Estado usa la fuerza pública con el fin de alcanzar el bienestar social, tiene el deber de conducirse con ra-

¹⁴ Sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública número 22 de fecha 12 de febrero de 2009.

cionalidad y atender la necesidad, la proporcionalidad y la legalidad en sus acciones.

Con base en lo anterior, en el dictamen presentado se consideró que eran tres los momentos a analizar para calificar la legitimidad de la acción de fuerza pública.

El primer momento, es cuando se toma la decisión de usar la fuerza, donde se valorará el contexto de hecho, en el sentido de que se justifique el actuar de las autoridades mediante una previa planeación para minimizar riesgos y daños, así como optimizar resultados.

Como segunda etapa se debe atender a la ejecución de lo planeado, donde se considera si la actuación policial se apega a la legalidad y respeto a las personas.

Finalmente, el tercer escenario se refiere al momento posterior al operativo, relativo a la viabilidad de rendición de cuentas, que se traduce en la exigencia al Estado para que informe acerca de las acciones tomadas, los medios utilizados, los logros obtenidos y los valores presentes. En otro punto del dictamen, se hizo mención a las garantías que se consideraron violadas en los acontecimientos acaecidos en el caso, entre las que se encuentran el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad sexual, la no discriminación por género, la inviolabilidad del domicilio, la libertad personal, el debido proceso, el derecho al trato digno de los detenidos y el derecho a la justicia.

La resolución que se ha analizado, resulta ser una trascendente determinación a través de criterios orientadores para el Estado, los cuales deben ser asumidos por cada órgano de acuerdo a sus propias competencias y responsabilidades, como lo son los Congresos de las entidades y el federal mediante su facultad de normar el ejercicio de la fuerza pública en irrestricto apego a los derechos humanos, mediante los principios constitucionales de racionalidad, proporcionalidad y necesidad del uso de la fuerza y de los momentos en que las decisiones se toman y se ejecutan, de un verdadero estudio sobre el uso de la fuerza y su razonabilidad y legalidad, lo cual ve luz al amparo del siguiente criterio:¹⁵

SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIAZOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD.

¹⁵ Tesis: P. LIII/2010. Pleno. Enero de 2011. Tesis Aislada (Constitucional).

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

33

La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiales es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) Encuentre fundamento en una norma jurídica pre establecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal; 2) La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo; y, 3) El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible.

Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél.

Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gu diño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LIII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez.

En el mismo sentido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Corte Interamericana de los Derechos Humanos también cuenta con resoluciones que analizan diferentes principios del uso de la fuerza como lo es el caso Zambrano y otros vs Ecuador.¹⁶

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007.

**1) Excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y
humanidad**

83. El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.

84. En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraría.

85. El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida.

El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.

**2) Existencia de un marco normativo que regule el uso de
la fuerza**

86. La legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por parte de

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

35

los agentes estatales, así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma.

3) Planificación del uso de la fuerza - Capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales

87. Una adecuada legislación no cumpliría su cometido si, entre otras cosas, los Estados no forman y capacitan a los miembros de sus cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En efecto, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que la cuestión de si debería recurrirse al uso de armas de fuego y en qué circunstancias, debe decidirse sobre la base de disposiciones legales claras y entrenamiento adecuado. Es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.

4) Control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza

88. La prohibición general a los agentes del Estado de privar de la vida arbitrariamente sería ineficaz si no existieran procedimientos para verificar la legalidad del uso letal de la fuerza ejercida por agentes estatales. La Corte ha entendido que la obligación general de garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención, contenida en el artículo 1.1 de la misma, contiene la obligación de investigar los casos de violaciones del derecho sustantivo que debe ser amparado, protegido o garantizado. Esta obligación general se ve especialmente acentuada en casos de uso de la fuerza letal. Una vez que se tenga conocimiento de que sus agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, el Estado está obligado a iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva. Esta obligación constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en esas situaciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró en el caso Zambrano Vélez y otros vs Ecuador, que en la actuación el Estado se configuró una violación contra el derecho a la vida, por lo que condenó a la República de

Ecuador, no por el uso de la fuerza, si no por haberla utilizado de manera ilegal, por no haber observado los principios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad analizados en la misma sentencia.

El adecuado uso de la fuerza se encuentra íntimamente ligado al irrestricto respeto de los derechos humanos que están determinados y protegidos a nivel nacional por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de las entidades federativas, el Acuerdo A/080/2012 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, el Manual el Uso de la Fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, La Comisión Nacional y estatales de los Derechos Humanos, el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Se destaca que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en 2006, emitió la resolución General 12, de fecha 26 de enero sobre "El uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley". En esa recomendación la Comisión Nacional señaló entre otras cosas que:

"Se observa que algunos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizan el uso de la fuerza de manera legítima realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que estos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos."

En relación a este antecedente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió en el mismo año recomendaciones a diversas autoridades,¹⁷ por su importancia señalaremos las siguientes:

PRIMERA. Giren las instrucciones necesarias para que se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la

¹⁷ Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Procuradores Federales de la República y de Justicia Militar, Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de Justicia y responsables de Seguridad Pública de las Entidades Federativas.

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

37

ley en los temas de uso de la fuerza, incluidos los del servicio pericial, autodefensa, primeros auxilios, técnicas de detención, sometimiento, aseguramiento, persuasión, negociación, mediación, comportamiento de multitudes, solución no violenta de conflictos técnicos que limiten el empleo de la fuerza y de las armas de fuego, manejo de estrés; y que además se impartan nociones básicas de derecho penal, administrativo y derechos humanos.

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

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

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

Por su parte en el ámbito Internacional se pueden mencionar El Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 17 de Diciembre de 1979, los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptados por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente la Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

En nuestro país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 2006, emitió la resolución General 12, de fecha 26 de enero sobre "El uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley". En esa recomendación la Comisión Nacional señaló entre otras cosas que:

"Se observa que algunos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilizan el uso de la fuerza de manera legítima realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos disposición de las autoridades competentes, ya que causan lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que estos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, los golpean. Aunado a lo anterior, se advierte que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos."

En relación a este antecedente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió en el mismo año recomendaciones a diversas autoridades, por su importancia señalaremos las siguientes:

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

SEGUNDA. Giren las instrucciones necesarias para que se capacite y evalúe periódicamente a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se les proporcione el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza del cuerpo policiaco y de las funciones que realicen, y ello les permita hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza y de las armas de fue-

go, además se les capacite y adiestre en su manejo y únicamente se les autorice a portar dichas armas después de acreditar las evaluaciones correspondientes.

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

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

III. Resoluciones y tratados internacionales

Conforme al Art. 133 Constitucional, el Estado mexicano desde el año de 1981 es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹⁸ y ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se establecen derechos fundamentales de las personas como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal estableciendo que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, toda persona privada de su libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, la pena no puede trascender de la persona del delincuente, entre otros, derechos a la provisión de la esclavitud y servidumbre, derecho a la libertad personal en donde se especifica que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas, que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios, toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora del cargo o cargos formulados en su contra, debe ser llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer

¹⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia especializada interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 12 de noviembre de 1969.

funciones judiciales, nadie será detenido por deudas, entre otros derechos fundamentales de las personas.

Por su parte el artículo 1º constitucional reconoce los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales que el Estado mexicano es parte y que a través de la relevante reforma en materia de derechos humanos de 2011¹⁹ significó un parteaguas en el estado de derecho mexicano con la obligatoriedad de respetar los derechos humanos establecidos a nivel nacional e internacional. Uno de los casos destacados que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió fue el expediente “Varios 912/2010” en cumplimiento de la sentencia emitida por la corte interamericana en contra del Estado mexicano en el caso Radilla Pacheco, estableciendo la Corte mexicana el cumplimiento de las sentencias interamericanas mediante tesis jurisprudenciales, como criterios obligatorios las sentencias interamericanas dictadas en contra del Estado mexicano y como criterios orientadores los que se encuentren en sentencias en contra de otros Estados, también la corte mexicana emitió otro criterio en el mismo sentido²⁰ y estableciendo el estricto cumplimiento de los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos. Otro pronunciamiento²¹ jurisprudencial de nuestro máximo tribunal constitucional de reciente emisión es el que establece que los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquellos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional:

El primer párrafo del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolu-

¹⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

²⁰ Contradicción de tesis 293/2011 de fecha 3 de septiembre de 2013.

²¹ Tesis: P./J. 20/2014, Pleno, libro 5, abril de 2014.

EL USO LEGÍTIMO DE LA FUERZA DE LOS FUNCIONARIOS

41

cionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente; Margarita Beatriz Luna Ramos, quien se manifestó a favor de las consideraciones relacionadas con la prevalencia de la Constitución y se apartó del resto; José Fernando Franco González Salas, quien indicó que formularía un voto concurrente; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien manifestó que haría un voto aclaratorio y concurrente para explicar el consenso al que se llegó y el sentido de su voto a pesar de que en los límites tuvo un criterio distinto; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular el voto concurrente; Luis María Aguilar Morales, con reservas respecto de las consideraciones y, en su caso, realizaría un voto concurrente; Sergio A. Valls Hernández, reservándose el derecho de hacer un voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas, reservándose su derecho a voto concurrente en relación con los límites; Alberto Pérez Dayán, quien se manifestó a favor del reconocimiento de la prevalencia constitucional y Juan N. Silva Meza, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente para aclarar su posición de entendimiento constitucional del texto propuesto y, a reserva de ver el engrose, aclararía u opinaría sobre las supresiones que se pretenden hacer, sin variar su posición en el sentido; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES

MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO." y "TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN."; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS." y "JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL. SU UTILIDAD ORIENTADORA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 20/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

De manera enunciativa a continuación se mencionan diversos casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que por su relevancia pueden ser materia de consulta para conocer los criterios orientadores de la dicho Tribunal:

- Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 2004. Serie C No. 113.
- Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.
- Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.
- Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215.

- Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.
- Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.
- Caso Rosendo Cantú y Otras vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 225.
- Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de mayo de 2011. Serie C No. 226.
- Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 273.

IV. La importancia de la capacitación de los cuerpos de seguridad

De la lectura de todos los temas aquí desarrollados nos podemos percatar que existe una constante en todos los pronunciamientos de los Tribunales, y es el hecho en particular que se menciona que debe existir una capacitación adecuada de todos los cuerpos de seguridad pública tanto policiales como militares, al ser esta una obligación del Estado mexicano se convierte en una necesidad que debe de ser cubierta de inmediato o bien que la capacitación existente sea más dirigida al tema del uso de la fuerza pública de los funcionarios encargados de aplicar la ley mediante la cual se establezcan verdaderos criterios que sean reguladores de todos y cada uno de los actos de esas autoridades a efecto de que cada elemento tenga conocimiento pleno de cuáles son los límites en su actuar dentro de sus funciones, lo ideal sería que como lo es en el Estado de Hidalgo, se cuente con universidades con ofertas educativas especialmente carreras policiales, en donde a través del Instituto de Formación Profesional Escuela Libre de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Seguridad Pública se ofertan dos carreras, la Licenciatura en Seguridad Pública e Investigación Policial y la carrera de Técnico Superior Universitario en Seguridad Pública e Investigación Policial, contando para lograr la plena formación de los cadetes a través del proceso enseñanza-aprendizaje en los siguientes ejes: Jurídico Normativo; Técnico Científico de la Investigación; Operatividad Policial a través de estrategias, técnicas y tácticas; Seguridad Pública, Formación Complementaria; Prácticas Profesionales; Servicio Social; Seminario Integrador y Titulación.

En el Instituto también se imparte capacitación continua y especializada al personal operativo que labora en las corporaciones dependientes de la Se-

cretaría de Seguridad Pública y de los diferentes municipios al interior del estado de Hidalgo, se imparten diversos cursos de entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: de Derechos Humanos; Uso legítimo de la Fuerza, Sistema Penal Acusatorio; Procesamiento del lugar de los hechos; Cadena de custodia; Marco Jurídico de la Función Policial; Técnicas y tácticas de la función policial; Manejo y control de estrés; Técnicas de entrevista; Uso racional de la fuerza; Identificación de vehículos Robados; Fortalecimiento de la actualización policial, de Formación inicial para la Policía Municipal entre otros, buscando así que cada policía tenga las herramientas necesarias y el pleno conocimiento de cuáles son los alcances de su potestad de usar la fuerza en cumplimiento de sus funciones lo cual traería como consecuencia lógica un menor número de asuntos que sean llevados antes las cortes por el exceso en el uso de esa fuerza y de violaciones a los derechos humanos.

V. Conclusiones

1. Que el marco normativo del uso de la fuerza sea más puntual y claro en los diversos ordenamientos jurídicos empezando por la Constitución General de la República.
2. Que las autoridades encargadas de la seguridad pública, llámense mandos, mandos medios y superiores, secretarios de seguridad pública, secretarios de gobierno, gobernadores, secretarios de las tres fuerzas armadas mexicanas y todo aquel funcionario que ejerza funciones en materia de seguridad pública, tengan plena conciencia de la importancia que representa dotar de las herramientas necesarias de los elementos policiales y militares para evitar al máximo la violación de derechos humanos.
3. Que se busque la profesionalización de todos los cuerpos de seguridad a través de universidades que tengan planes y programas de estudios con validez oficial por parte de la Secretaría de Educación Pública y que a través de la capacitación adecuada se pueda contar con una policía y con un ejército profesional que tenga todos los conocimientos necesarios tanto académicos como de las funciones básicas policiales, actuando siempre con el respeto a los derechos fundamentales de las personas.