

MEMORIAL “AMICUS CURIAE”
Que contiene elementos técnicos
para la *regulación del uso de la fuerza*
por parte de las corporaciones policiales

México, Distrito Federal a septiembre del 2007





MEMORIAL “AMICUS CURIAE” QUE CONTIENE ELEMENTOS TÉCNICOS PARA LA REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LAS CORPORACIONES POLICIALES

Presentado por el Dr. Gustavo Fondevila del Centro de Estudios y Docencia Económica (CIDE), el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh) con el fin de ofrecer consideraciones técnicas y jurídicas para el establecimiento de los límites de la fuerza pública relacionada con la investigación de los hechos ocurridos en San Salvador Atenco.

Honorable Comisión Investigadora:

Gustavo Fondevila, Profesor Investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económica, con domicilio ubicado en Carretera México Toluca 3655 Col. Lomas de Santa Fé, C.P 01210, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), con domicilio ubicado en Carolina 80, despacho 1 Col. Cd. de los Deportes, C.P. 03710 México, D.F y el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh) A.C, con domicilio en Calle de Serapio Rendón número 57 letra “B” colonia San Rafael, C.P 06470 en esta Ciudad de México. Ante Ustedes, con el debido respeto, comparecemos para exponer:

Que por medio del presente memorial en derecho *amicus curiae*, y en nuestra calidad de expertos en los temas relacionados con la seguridad pública y derechos humanos, nos presentamos ante esta Comisión Investigadora para someter a su consideración elementos técnicos para el establecimiento de los límites de la fuerza pública que puedan contribuir al cumplimiento del objetivo planteado por el considerando quinto, último párrafo del Acuerdo del Tribunal del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha seis de febrero del año dos mil siete, respecto de la solicitud de ejercicio de la facultad de Investigación 3/2006, que a la letra establece: “*El segundo objetivo, que depende del resultado del primero, permitirá, en su caso, que esta Suprema Corte establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública ; y en su caso, haga llegar a las autoridades competentes su opinión sobre las formas de reparación de la violación de garantías, ya sean jurídicas o civiles*” (el subrayado es nuestro)

ÍNDICE

1.-DE LA INSTITUCIÓN DEL MEMORIAL O AMICUS CURIAE.....	5
2.- DETALLE DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES.....	6
2.1 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA (CIDE).....	6
2.2 DR. GUSTAVO FONDEVILA.....	6
2.3 INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y LA DEMOCRACIA (INSYDE).....	7
2.4 CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ”	7
3.- INTERÉS DE LOS OFERENTES.....	8
4.-ESTRUCTURA DEL MEMORIAL.....	9
5.-ANTECEDENTES.....	10
5.1 GUADALAJARA.....	10
5.2 EL CASO DE LÁZARO CÁRDENAS EN MICHOACAN.....	11
5.3 EL CONFLICTO DE OAXACA.....	11
5.4 OTROS DATOS SOBRE ABUSOS POLICIALES.....	12
6.- EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL DEL CIUDADANO FRENTE AL MONOPOLIO DE LA APLICACIÓN DE LA FUERZA POR PARTE DEL ESTADO.....	13
7. NECESIDAD DE LA ADOPCIÓN DE CRITERIOS PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA COMO UNA FORMA DE REPARAR EL DAÑO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES POLICIALES INVOLUCRADAS EN LOS HECHOS DE SAN SALVADOR ATENCO.....	16
8.- ESTÁNDAR INTERNACIONAL PARA LA REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA.....	17
9.- PROTOCOLO QUE ESTABLECE LINEAMIENTOS PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA.....	18
9.1PRINCIPIOS BÁSICOS PARA EL USO DE LA FUERZA.....	19
9.1.1. Racionalidad.....	19
9.1.2 Legalidad.....	19
9.1.3 Necesidad.....	20
9.1.4Proporcionalidad.....	21
9.1.5 Diferenciación.....	22
9.1.6 Preservación de la vida e integridad física.....	22
9.1.7 Uso excepcional y extremo de las armas de fuego.....	22
9.1.8 Capacitación	23
9.1.8.1 Uso de la fuerza, fuerza letal y el uso de armas de fuego: Capacitación inicial.....	24
9.1.8.2 Uso de la fuerza, fuerza letal y el uso de las armas de fuego: Capacitación continua.....	24
9.1.8.3Documentación de la capacitación.....	24
9.1.8.4 Sanciones.....	24
9.1.8.5 Consideraciones adicionales sobre la capacitación.....	24

9.2 CONSIDERACIONES EN EL USO DE LA FUERZA.....	25
9.2.1 Uso de la fuerza letal.....	26
9.2.2 Uso de la fuerza no letal.....	26
9.2.3 Amenazas del uso de la fuerza.....	27
9.2.3 Uso de armas específicas.....	27
9.2.3.1 Armas de impacto.....	27
9.2.3.2 Agentes químicos.....	27
9.2.3.3 Uso de armas o instrumentos eléctricos.....	28
9.3 ESCALA RACIONAL DEL USO DE LA FUERZA.....	28
Modelos lineales.....	28
9.4 CONSIDERACIONES POSTERIORES AL USO DE LA FUERZA.....	29
9.4.1 Documentación del uso de la fuerza.....	29
9.4.1.1 Instrucción modelo.....	29
9.4.1.2 Evaluación del uso de la fuerza.....	29
9.4.1.3 Seguimiento con estadísticas sobre el uso de la fuerza.....	29
9.4.1.4 Sanciones.....	30
9.4.1.5 Cuidado Médico.....	31
9.4.1.6 Cuidado psicológico.....	31
CONCLUSIONES.....	33
ANEXO I Modelos para el uso de la fuerza.....	36
ANEXO II Documentación del uso de la fuerza.....	39
ANEXO III Lista de control judicial para la revisión de detenciones.....	41
BASES JURÍDICAS.....	42

1. DE LA INSTITUCIÓN DEL MEMORIAL O *AMICUS CURIAE*

El *amicus curiae* es una figura jurídica que consiste en presentaciones orales o escritas, que se pueden realizar ante los tribunales por parte de terceros ajenos a una controversia judicial -es decir, que no sean afectados directamente-, que tengan un justificado interés en la resolución del litigio, a fin de expresar sus opiniones en torno a la materia del mismo a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. *Amicus curiae* significa, en un sentido literal, "amigo de la corte" o "amigo del tribunal".

La institución del *amicus curiae* tiene un claro carácter democrático, ya que permite a personas u organizaciones civiles, emitir opiniones en torno a cuestiones que afecten la vida de la comunidad o pongan en peligro derechos fundamentales de algún individuo. Según Carlos Nino, se trata de un procedimiento que sirve para "promover y ampliar el proceso democrático, abriendo nuevos canales de participación y fortaleciendo la representación"¹ Al hacer esto, contribuye a la legitimación de la actividad judicial y a la creación de un debate público más robusto en torno al tema del caso.

Ahora bien, es claro que el caso que nos ocupa no tiene la naturaleza de una controversia de carácter judicial y por lo tanto, los oferentes no tenemos el carácter de un tercero ajeno a la disputa. No obstante, consideramos que la decisión del Máximo Tribunal de Justicia de nuestro país para investigar los hechos violatorios a derechos humanos cometidos en el poblado de San Salvador Atenco es una oportunidad inédita para evidenciar también las causas que subyacen a tales abusos en detrimento de los derechos humanos. En este sentido, los oferentes consideramos que el presente memorial puede aportar elementos técnicos en materia de derechos humanos y uso de la fuerza pública susceptibles de ser considerados por esta Comisión Investigadora para que, como consecuencia de la indagación de las violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas policiales, también se incluya en el informe final, la recomendación a las autoridades responsables de regular el uso de la fuerza conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, como una forma de implementar medidas de no repetición de tales hechos.

¹ Nino, Carlos. "*Fundamentos de Derecho Constitucional*", Buenos Aires: Astrea, 1992, página 696.

2.-DETALLE DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES

2.1 Centro de Investigaciones y Docencia Economica - CIDE

El Centro de Investigación y Docencia Económica tiene como objetivo promover la investigación científica en economía, administración pública y ciencias afines, así como organizar cursos a nivel de grado en estas materias. Su misión consiste en generar y difundir conocimiento riguroso y relevante sobre aspectos medulares de la realidad social contemporánea para contribuir al desarrollo del país.

Dentro de su estructura, el CIDE cuenta con un Programa de Estudios para la Seguridad Pública y el Estado de Derecho (PESEPED)*, el cual tiene como objetivo generar conocimiento empírico en temas relacionados con delincuencia, desempeño institucional, justicia penal y el diseño de políticas públicas, para impactar de manera sólida en el debate público sobre cuestiones de la seguridad pública en México.

2.2 Dr. Gustavo Fondevila

Gustavo Fondevila es Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, profesor investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C, en el cual, actualmente es Director del “Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de derecho”. También es Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT).

Entre sus publicaciones destacan: *“Protocolo de detención y uso de la fuerza en México”*, que se encuentra en dictamen actualmente e *“Instituciones, legalidad y Estado de derecho”*, así como *“65 propuestas para modernizar el sistema penal en México”* dentro de la cual se incluyó el capítulo denominado *“Protocolo de detención para las fuerzas de seguridad pública en México”*.

El Doctor Gustavo Fondevila también ha participado en diversos proyectos en materia de derechos humanos tales como el Grupo de Consulta sobre Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos convocado por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Congreso de la Unión, así como en el Proyecto: *Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos*

* Financiamiento otorgado por las fundaciones: The William and Flora Hewlett Foundation, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Humanos convocado también por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en México.

2.3 Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE)

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) se fundó en 2003 bajo el liderazgo de Ernesto López Portillo Vargas, actual director ejecutivo. La misión del Instituto es principalmente contribuir, desde la sociedad civil, al fortalecimiento del Estado democrático de derecho enfocándose en la seguridad pública, la justicia penal y ámbitos afines en donde estén implicados los derechos humanos. También tiene como objetivo formar parte de la base ciudadana que construye aportes fundamentales hacia una auténtica convivencia democrática, a partir de la cual, se sistematiza, desarrolla, aplica y difunde propuestas técnicas basadas en estándares y conocimiento internacional para la reforma y profesionalización de las instituciones de seguridad pública y justicia penal. En México, Insyde ha sido pionero en ofrecer instrumentos técnicos y metodológicos que propicien un quehacer policial consciente de la relevancia de su función de salvaguarda y promoción de los derechos fundamentales, y que interiorice y trabaje bajo un conjunto de estándares profesionales articulados en sistemas y mecanismos de rendición de cuentas.

2.4 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.

El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” A. C (Centro Prodh) fue constituido legalmente el 22 de marzo de 1988 como una obra social de la Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús dedicada a promover y defender los Derechos Humanos. Desde el año 2001, cuenta con estatus Consultivo Roster en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y desde el 2004 es reconocida como Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos. El Centro Prodh ha recibido también, diversos reconocimientos como el premio de Human Rights Watch y la medalla Roque Dalton, así como, una mención especial del Defensor de Pueblo Español y la Universidad de Alcalá en reconocimiento a su trayectoria, en el marco del II Premio de Derechos Humanos Rey de España.

El objetivo de la institución es defender, promover e incidir en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en México, enmarcando nuestra labor en la opción preferencial por los grupos más vulnerables del país. La apuesta del Centro Prodh es contribuir a un cambio estructural en donde la sociedad tenga condiciones para gozar y ejercer de forma equitativa la totalidad de sus derechos humanos. Toda esta labor se fundamenta en el respeto a la dignidad humana.

3.-INTERÉS DE LOS OFERENTES

Desde los primeros días en que se dieron a conocer a la opinión pública los hechos acontecidos en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco y las posibles violaciones a derechos humanos sucedidas en el contexto de la intervención policial y el posterior traslado de los detenidos a distintos Centros Penitenciarios ubicados en el Estado de México, el Centro Prodh, llevó a cabo una misión civil de observación tanto al Penal de Santiaguito –en donde se encontraban reclusos la mayoría de los detenidos- como a los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco.

Como resultado de dicha labor, el día 10 de mayo dimos a conocer a la opinión pública el informe titulado *“Atenco: Estado de derecho a la medida”* en el cual, con base en los testimonios de víctimas y de algunos policías participantes en los hechos que se abstuvieron de revelar su identidad, constancias fílmicas y la reconstrucción del discurso emitido por algunas de las autoridades involucradas, informábamos de las violaciones a derechos humanos cometidas los días 3 y 4 de mayo por parte de los agentes policiales que intervinieron en dicho operativo. En el documento, denunciemos las violaciones a los derechos a la vida, al debido proceso penal, a la intimidad del domicilio y a una vida libre de violencia. Pero en especial, se hizo énfasis en las violaciones al derecho a la integridad física y psicológica de la mayoría de los detenidos en el operativo y que daban cuenta de un exceso deliberado y generalizado de la fuerza por parte de los policías. En el informe, también incluimos la recomendación de implementar medidas de no repetición que debieran aplicar tanto el gobierno federal, como el gobierno del Estado de México, entre las que señalábamos *“la revisión de las políticas de seguridad pública y de los criterios con que se decide y guía el uso de la fuerza pública, tanto a nivel federal como estatal, a fin de que hechos como los documentados no vuelvan a repetirse”*.

Meses después, el Centro Prodh e Insyde publicamos el libro titulado *“De Atenco a la Reforma Policial Democrática, una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos”*. Dicha publicación tuvo como objetivo denunciar las violaciones a derechos humanos cometidas en el caso Atenco con una mirada que ayudara a entender que lo sucedido ponía de manifiesto una serie de problemas estructurales acerca del funcionamiento de las organizaciones policiales y, por contraste, el modelo de policía y seguridad pública a la que debemos aspirar en la consolidación de un Estado democrático de Derecho.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, Insyde es miembro fundador de la Red Latinoamericana de Policía y Sociedad Civil, entre su experiencia se encuentra el trabajo cercano con algunas corporaciones policíacas del país entre las que se cuentan la policía del Municipio de Naucalpan, Ciudad Juárez y la del Estado de Querétaro. Experiencia que demuestra su amplio conocimiento de la

actuación de las policías en nuestro país y de la construcción de modelos de control y rendición de cuentas de la policía.

Por su parte, el Doctor Gustavo Fondevila, es especialista en protocolos de detención y normatividad policial. Actualmente, está por publicar el material bibliográfico denominado "*Protocolo de detención y uso de la fuerza en México*" el cual, se encuentra en dictamen. El Doctor Fondevila, ha tenido oportunidad de exponer y discutir los contenidos de dicho protocolo con altos mandos de fuerzas policiales como la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Policía Municipal de Naucalpan.

Como instituciones y organizaciones no gubernamentales dedicadas tanto a la investigación de prácticas policiales, como a la defensa de derechos humanos, consideramos que los hechos sucedidos en San Salvador Atenco, ponen de manifiesto una práctica policial sistemática que, tiene parte de su origen en la falta de regulación legal, capacitación y rendición de cuentas en materia de uso de la fuerza, trayendo como consecuencia una reiterada violación a derechos humanos en detrimento de la mayoría de los ciudadanos.

Por tal motivo, los oferentes consideramos que podemos ofrecer a esta Comisión Investigadora sólidos elementos técnicos para la regulación del uso de la fuerza con perspectiva de respeto a los derechos humanos, a efecto de que ésta Comisión los considere como parte de las recomendaciones que habrá de sugerir a los cuerpos policiales involucrados en las violaciones a los derechos humanos investigadas.

4.- ESTRUCTURA DEL MEMORIAL

El presente memorial *amicus curiae*, se encuentra dividido en breves apartados que ofrecen consideraciones de hecho y de derecho para la regulación del uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales que intervinieron en San Salvador Atenco.

También hemos incluido un apartado de antecedentes en el que se describen otros casos de violaciones colectivas a derechos humanos derivados de la intervención policial en contextos de manifestación social, tales como las violaciones cometidas el 28 de mayo del 2004 en Guadalajara, Jalisco; el caso de Lázaro Cardenas en Michoacán y el reciente caso de Oaxaca. Lo anterior, aunado a las cifras que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cita en su recomendación relacionada con el exceso en el uso de la fuerza, permite afirmar fehacientemente que el abuso en el uso de la fuerza pública por parte de las corporaciones policiales es una práctica que violenta de manera sistemática los derechos a la seguridad y a la libertad de los ciudadanos, motivo por el cual, es

necesario que se elaboren los controles institucionales y sociales para que este tipo de abusos sean erradicados,. Siendo uno de éstos controles la regulación del uso de la fuerza.

Una vez que hemos descrito el contexto general de la situación y el abordaje jurídico y de derechos humanos de la misma, nos hemos permitido incluir un apartado en donde señalamos que las violaciones a derechos humanos comprometen la responsabilidad del Estado en su conjunto. Razón por la cual, dicha responsabilidad también obliga a las autoridades responsables a aplicar medidas que reparen el daño generado por la violación a los derechos humanos entre las que también se encuentra la aplicación de medidas de no repetición. En este orden de ideas, y de manera similar con lo explicado con anterioridad, los oferentes sugerimos a ésta Comisión Investigadora que como parte de las conclusiones que se realicen en el informe final de su investigación, se incluya la recomendación expresa a las autoridades policiales involucradas en los hechos de Atenco, que como una forma de aplicar medidas de no repetición de hechos de esta naturaleza, se regule el uso de la fuerza, considerando para ello, de ser posible, los elementos técnicos que ofrecemos en este documento.

En la parte final del presente documento, desarrollamos ampliamente los principios que deben regular la correcta aplicación de la fuerza pública, así como algunos modelos comparados que permitan identificar gráficamente la administración de la fuerza física y armada frente a diferentes situaciones. Aunado a lo anterior, también abordamos la cuestión de la capacitación, la atención médica y psicológica de los elementos policíacos después de la utilización de la fuerza.

5.-ANTECEDENTES

Otros casos de abuso policial

5.1 Guadalajara²

A fin de considerar algunos otros antecedentes de abuso policial en contra de movilizaciones sociales se puede mencionar la intervención policial en el marco de la Tercera Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea realizada en Guadalajara Jalisco el día 28 de mayo del 2004. En esa ocasión, elementos de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara, de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado y de la Procuraduría General de Justicia de Jalisco

² Información retomada del Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a los hechos de violencia suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo del 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea

intervinieron en contra de manifestantes altermundistas dejando un saldo de 19 casos de tortura denunciados, 15 detenciones arbitrarias, 73 retenciones ilegales, 55 de tratos crueles, inhumanos y degradantes y 73 casos de incomunicación.

5.2 El caso de Lázaro Cárdenas en Michoacán³

El día 2 de abril del 2006, integrantes del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana suspendieron actividades laborales en las empresas Servicios Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A. de C. V., Asesoría Técnica Industrial del Balsas, S. A. de C. V., y Administración de Servicios Siderúrgicos, S. A. de C. V., con el propósito de exigir que se restituyera y reconociera a su dirigente.

Ante esta circunstancia, el 18 de abril siguiente, los representantes legales de las empresas en cita solicitaron a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la expedición de certificaciones en cuanto a la existencia o no de emplazamientos a huelga en contra de cada una de éstas. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública que valorara la intervención de la Policía Federal Preventiva para realizar un operativo conjunto con las autoridades del Gobierno del estado de Michoacán a efecto de aplicar un operativo de desalojo que restituyera el Estado de Derecho.

Por lo anterior, el 20 de abril del año 2006, la Policía del Estado de Michoacán, así como la Policía Federal Preventiva intervinieron para retirar al grupo de manifestantes que mantenían un plantón en el ingreso de la Siderurgia.

El saldo de dicho operativo fue de 2 personas muertas, 21 personas heridas por arma de fuego así como 33 trabajadores que también presentaron lesiones diversas.

Todo lo cual, permite afirmar que en el caso que se expone, al igual que en los citados con anterioridad, los cuerpos de seguridad pública, tanto federales como estatales, hicieron un uso indebido de la fuerza y de las armas de fuego.

5.3 El conflicto en Oaxaca

El conflicto en Oaxaca inició el 1ro de mayo del año 2006 cuando la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, presentó un pliego petitorio al gobierno federal, quienes al percibir que no eran escuchados

³ Información retomada de la Recomendación número 37/2006 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

decidieron establecer un “plantón indefinido” acompañados por otras organizaciones sindicales y sociales, a partir del 22 de mayo del 2006 en el centro de la Ciudad de Oaxaca.

El 14 de junio del mismo año, elementos de la policía del Estado de Oaxaca intervinieron de manera violenta, realizando cateos incluso en la madrugada. En virtud a tales sucesos, el 20 de junio se instaló la actualmente denominada Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, integrada por diversas organizaciones sociales y sindicales –incluida la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación– que respaldó el movimiento magisterial mencionado, y amplió las peticiones para incluir la renuncia del gobernador Ulises Ruiz Ortiz.

El mismo 14 de junio del 2006, el gobierno de Oaxaca ordenó la liberación de las vialidades del centro de la ciudad con la intervención de setecientos setenta elementos de la Policía Preventiva, a la vez que agentes del Ministerio Público local, acompañados por elementos de la Policía Ministerial, realizaron sendos cateos en los inmuebles de la sede de la Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y del Hotel del Magisterio.

Como consecuencia y a raíz del conflicto, hasta la fecha, se han reportado 9 muertes no esclarecidas en situaciones adversas y extrañas, un muerto en una de las marchas, otro por accidente en su moto debido a las barricadas instaladas y 8 muertos por arma de fuego.

Hasta el 31 de enero de 2007 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tenía documentado el fallecimiento de 20 personas, de las cuales 11 han perdido la vida en situaciones directamente relacionadas con los hechos que se investigan y 9 de manera indirecta, así como 366 personas detenidas, y 381 personas lesionadas.

5.4 Otros datos sobre abusos policiales

A los casos señalados con anterioridad, se suma también la información estadística generada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁴ a través de las quejas recibidas por ésta, en la cual se advierte que *“durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005 se recibieron en total 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2,081 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291*

⁴ Recomendación General número 12 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos *“Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores encargados de hacer cumplir la ley”*. 26 de enero del 2006.

como amenazas; 76 como empleo arbitrario de la fuerza pública; 57 como atentados a la propiedad; 25 como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación”

Asimismo, señala el organismo público federal “al concluir la integración de los expedientes respectivos, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, 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. Esta cifra incluye las recomendaciones emitidas con motivo de los recursos de impugnación derivados de las inconformidades interpuestas por los quejosos respecto de la no aceptación o el incumplimiento de las recomendaciones dirigidas a las autoridades de los estados y del Distrito Federal por parte de los organismos públicos de derechos humanos. Además, esta Comisión Nacional ha presentado tres informes especiales: 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 algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hicieron uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de personas”.

Por otra parte, afirma el documento citado “los organismos públicos de derechos humanos de 31 estados y del Distrito Federal, durante diversos periodos comprendidos entre 1993 y septiembre de 2005, en rangos que varían de uno hasta 12 años, han recibido 26,563 quejas”.

Los datos citados con anterioridad dan cuenta por una parte, que en los últimos tres años en el país se han agudizado las situaciones de violaciones colectivas a derechos humanos derivadas de las intervenciones policiales y por otra parte, que también lejos del contexto político, las cifras citadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, evidencia que el abuso en el uso de la fuerza por parte de las policías es una violación sistemática a los derechos a la integridad y a la seguridad en detrimento de los ciudadanos.

6.- EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL DEL CIUDADANO FRENTE AL MONOPOLIO DE LA APLICACIÓN DE LA FUERZA POR PARTE DEL ESTADO.

El derecho a la integridad y a la seguridad personal, encuentran protección en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos tanto a nivel regional como mundial. En específico, obliga a los Estados adherentes a garantizar

el disfrute de la seguridad y la integridad personal de los ciudadanos tanto por acciones de hacer o de no hacer. Así, tenemos que este derecho se enuncia como:

“El derecho que tiene toda persona a no sufrir transformaciones nocivas en su estructura corporal, fisonómica, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimientos graves, con motivo de injerencia o actividad dolosa de un tercero”⁵

Como todo derecho humano, el derecho a la integridad debe ser garantizado por el Gobierno de un Estado a través de sus leyes e instituciones. De acuerdo al marco normativo nacional, la policía mantiene el monopolio del uso de la fuerza legal con el fin de garantizar la paz, el orden social y garantizar la administración de justicia, la protección del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas. Con este fin, se delega en la policía la posibilidad de detener a las personas y utilizar la fuerza. Por esta razón, la policía se enfrenta constantemente a situaciones difíciles e inesperadas, por lo cual, la posibilidad del exceso de sus atribuciones con la consecuente violación a los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personal es una constante, por eso mismo, es de suma importancia que existan los controles y los procesos institucionales adecuados, para lograr disminuirlos en la mayor medida posible y a su vez darles protección jurídica a los cuerpos policiales.

La preocupación por la capacidad policial del uso de la fuerza ha propiciado una serie de distinciones a su interior: por ejemplo, la que se plantea entre brutalidad policíaca y uso innecesario de la fuerza⁶. La brutalidad es un acto consiente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la brutalidad nunca es de buena fe. Esta distinción es importante para el tema y el caso particular que analizamos en este informe. La importancia reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza son de diversa naturaleza. El uso innecesario podría resolverse con una mejor capacitación técnica, la brutalidad refleja un problema mucho más profundo. Como rasgo sistemático de su funcionamiento, la brutalidad policíaca refleja no solamente las carencias de una capacitación profesional, sino que también la distorsión de los objetivos de una policía democrática, la inadecuación de la ideología institucional y de sus reglas culturales cotidianas, así como el fracaso de los diversos mecanismos de control y transparencia involucrados en un sistema de rendición de cuentas.

⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos *“Manual para la calificación de hechos violatorios de derechos humanos”*, 2005.

⁶ Jerome H. Skolnick y James J. Fyfe, *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. New York : Free Press, 1993.

Otra guía para el uso de la fuerza es la idea de fuerza razonable⁷, expresada a partir de dos elementos: se debe aplicar la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso si éste se resiste y para eliminar una amenaza si ésta está presente. La fuerza debe cesar cuando el sospechoso está controlado y la amenaza removida. Estos límites pueden llegar a ser controversiales, y poner en aprietos a un observador para determinar si la fuerza aplicada fue o no razonable, si se trató un no de un caso de brutalidad policíaca. Lamentablemente, en el operativo policial en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, en el Estado de México que hemos detallado en este informe no tenemos ese problema: basta con leer y/o escuchar las declaraciones coincidentes de múltiples víctimas y testigos recabadas por distintas instituciones de defensa de los derechos humanos gubernamentales y no gubernamentales⁸, o mirar las imágenes de televisión, o leer los testimonios de los propios policías entrevistados en este informe, para evaluar el carácter brutal de la violencia policial que se ejerció en distintas formas: las personas detenidas ya estaban sometidas y no representaban una amenaza para la integridad de los policías ni de terceros y continuaron siendo brutalmente golpeados, las personas detenidas estaban bajo custodia durante su traslado al penal de "Santiaguito" y fueron golpeadas, agredidas, humilladas y torturadas por el personal policial. El número de casos de violaciones a los derechos humanos documentadas nos señala que la violencia ejercida muy difícilmente puede atribuirse al comportamiento de policías aislados, sino que fue el modus operandi de la acción policial.

Resumiendo, las violaciones a los derechos humanos acontecidas en los operativos de los días 3 y 4 de mayo de 2006 por fuerzas de seguridad públicas del Estado de México y de la Policía Federal Preventiva, no son, lamentablemente, un hecho excepcional, son una versión amplificada, por diversas circunstancias, algunas ya mencionadas, de formas de actuación policial que en menor medida e intensidad, acompañan las acciones de muchas fuerzas policiales del país.

Si bien los comportamientos policiales, muchas veces son vistos a partir de la brecha que se establece entre sus prácticas "reales" y el "deber ser" jurídico, es claro que los marcos legales que regulan su conducta permiten mayores o menores espacios para posibles abusos en el nivel operativo. Es decir, la legalidad vigente, por sus falencias, vacíos o faltas de precisión en la protección de las garantías básicas, fomenta o no la existencia de dichas prácticas. **En particular, con relación**

7 Geoffrey P. Alpert y William C. Smith, "How reasonable is the reasonable man?: police and excessive force." *The Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 85, N°2, pp. 481-501, 1994.

8 Recomendación N°38/2006 "Sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México". Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Octubre, 2006. "Violencia contra la mujeres y denegación de justicia en el Estado de México", Amnistía Internacional. Octubre, 2006. "Atenco: Estado de Derecho a la Medida". Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Mayo, 2006

al uso de la fuerza, es necesario señalar que los marcos legales existentes, tanto estatales como federales, no regulan puntualmente la utilización de la fuerza por parte de las policías. Dichas omisiones son un punto de partida para el desarrollo de un patrón sistemático de actuación cotidiana que use la fuerza de forma excesiva o irracional. Estas carencias también dificultan una clara valoración de los procesos administrativos o penales que buscan investigar y sancionar estas conductas.

7. NECESIDAD DE LA ADOPCIÓN DE CRITERIOS PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA COMO UNA FORMA DE REPARAR EL DAÑO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES POLICIALES INVOLUCRADAS EN LOS HECHOS DE SAN SALVADOR ATENCO

Cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, -partiendo de que en éstas es siempre responsable por acción u omisión el Estado- la reparación del daño presenta matices particulares, pues el objeto de ésta, es la restitución plena (*restitutio in integrum*) de los derechos lesionados.

En primer lugar, debe entenderse que cualquier autoridad actuando más allá de sus facultades legales compromete la responsabilidad del Estado en las violaciones a derechos humanos, el carácter subjetivo de la responsabilidad disminuye, pues se busca que el Estado responda objetiva y directamente por el actuar ilícito de sus agentes.

En segundo lugar, es preciso considerar que cuando se desprende de ilícitos que conllevan violaciones a derechos humanos, la responsabilidad del Estado se distingue de otros tipos de responsabilidad (por ejemplo, la responsabilidad administrativa) pues supone mayor gravedad al implicar una actuación que resta legitimidad al propio Estado.

Atendiendo a esta naturaleza, de acuerdo con los criterios emitidos por la Corte Interamericana de derechos humanos, la reparación del daño por hechos violatorios de derechos humanos implica:

- a) **La reparación integral del daño.** Significa que el Estado se haga responsable por todos los medios que tenga a su alcance, de favorecer la restitución de los derechos violados y,
- b) **La aplicación de medidas de no repetición.** Son todas aquéllas medidas estructurales que debe realizar el estado mexicano para modificar las causas de fondo que ocasionaron las violaciones a derechos humanos que tienen por objeto prevenir e impedir que situaciones como éstas no se repitan. En este

sentido, no es suficiente que solo se sancione al funcionario público, sino que es necesario proponer acciones de más largo alcance que impacten las prácticas y controles institucionales. Esta obligación deriva del compromiso asumido por los Estados en el marco del artículo 2 de la Convención Americana, según el cual, los Estados se comprometen a adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagradas en la Convención.⁹

Por lo señalado hasta aquí, los oferentes consideramos que el caso Atenco, es ejemplar de las sistemáticas prácticas policiales que dan lugar a abusos en contra de ciudadanos, así como de la falta de marcos legales para regular el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales en nuestro país.

En este sentido y consecuentemente con lo establecido en el documento que crea la Comisión Investigadora de los hechos de San Salvador Atenco, específicamente en su objetivo segundo que establece la posibilidad de que la Suprema Corte *“establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública y en su caso medidas de reparación del daño”*¹⁰ los oferentes hemos considerado oportuno ofrecer elementos técnicos para la regulación del uso de la fuerza con perspectiva de derechos humanos que sirvan de sustento al objetivo antes descrito, en vía de reparación del daño.

8.-ESTÁNDAR INTERNACIONAL PARA LA REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA

Hemos mencionado en líneas anteriores, que en nuestro marco legal nacional, si bien se mencionan algunas de las obligaciones de los funcionarios policiales respecto de sus responsabilidades para garantizar la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la integridad personal de los ciudadanos; no existe ninguna regulación tanto a nivel federal como a nivel local que regule el uso de la fuerza pública. En el ámbito internacional, si existen principios e instrumentos legales internacionales para el uso de la fuerza por parte de los encargados de hacer cumplir la ley, éstos son el *“Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”*, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, con fecha 17 de Diciembre de 1979, y 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 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990, los cuales son guías generales que regulan la actuación de los funcionarios.

⁹ Cfr, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, **Caso Bulacio vs. Argentina**, sentencia del 18 de septiembre del 2003, párrafo 73.

¹⁰ Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 6 de febrero del año 2007. Encargado del engrose Ministro Juan Silva Meza.

De acuerdo con el apartado de considerandos de los *“Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley”*¹¹, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto, por lo tanto es oportuno, que el contenido de dicho instrumento internacional sean tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos **en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales.**

Por lo anterior, es de considerar que nuestro país es miembro de la Organización de las Naciones Unidas y que si bien, los estándares citados en el presente documento no tienen un carácter vinculatorio para el gobierno mexicano, aunque si representan parámetros que devienen de un acuerdo entre las naciones con el fin de aplicarse en el ámbito interno para garantizar y proteger los derechos humanos. En este sentido, el protocolo que a continuación se describe, encuentra su fundamento en los lineamientos establecidos en los estándares internacionales antes citados.

9.- PROTOCOLO QUE ESTABLECE LINEAMIENTOS PARA REGULAR EL USO DE LA FUERZA

Como hemos señalado en líneas anteriores, la labor de la policía lleva implícito el riesgo de cometer excesos en el uso de la fuerza. Un protocolo para la delimitación de la fuerza por parte de los cuerpos policiales, tiene como objetivo establecer pautas y lineamientos para auxiliar a los destinatarios a adquirir criterios teóricos y prácticos para delimitar el uso de la fuerza en los hechos en que cotidianamente tienen que intervenir. Esto significa una protección para la ciudadanía y para la policía misma. Así, el presente protocolo tiene como objetivos:

- Proteger a la ciudadanía de violaciones potenciales a su derecho a la integridad física por parte de elementos policiales
- Proteger la integridad física del policía en las circunstancias que enfrente durante las maniobras de detención de presuntos infractores, cuando éstos opongan resistencia física
- Garantizar la integridad física del detenido durante su aseguramiento y traslado a la autoridad competente
- Proteger la seguridad jurídica tanto del ciudadano como del policía en el momento de la detención, estableciendo criterios claros para evaluar el desempeño policial en el uso de la fuerza

¹¹ Adoptado el 7 de diciembre de 1990 en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

- Disminuir el uso de otro tipo de armas por parte de las policías, que sean susceptibles de ocasionar un mayor daño físico a las personas aseguradas

9.1 Principios básicos para el uso de la fuerza¹²

9.1.1. Racionalidad.

En casos concretos, la policía necesita emplear la fuerza para diversos fines, como puede ser: el cumplimiento de órdenes judiciales, el restablecimiento del orden, o en su caso la cesación de alguna conducta delictiva. Si las condiciones lo permiten, los policías deben agotar todos los medios pacíficos disponibles para lograr su cometido. Pero una vez agotados los medios pacíficos, o descartados dichos medios por infructuosos o contraproducentes, los policías, para cumplir su deber, no solamente pueden sino que están obligados a emplear la fuerza de manera legítima, es decir, la fuerza necesaria y racional. Decir que hay un uso racional de la fuerza significa que la fuerza que se ejerce **es legal, necesaria, medida, preparada, capacitada, pensada, deliberada, y prudente**. Esto es, que no es exagerada, imprudente, excesiva, o abusiva. En esos eventos en los cuales es necesario utilizar la fuerza, los policías deberán tener en cuenta los principios básicos para el uso racional de la fuerza. Esta racionalidad conlleva la aplicación de los siguientes principios:

1. Legalidad.
2. Necesidad.
3. Proporcionalidad.
4. Diferenciación.
5. Preservación de la vida y la integridad física, y lesividad mínima.
6. Uso excepcional y extremo de las armas de fuego.
7. Capacitación

9.1.2 Legalidad.

La legalidad del uso de la fuerza necesita ser establecida a partir de algún instrumento legal, no solo en base a los objetivos pues la demostración de los mismos se reducen a buscar el orden público (seguridad del Estado) por encima del bienestar del particular/ciudadano, por tanto esa omisión exclama ser cubierta ante circunstancias como la descrita. Al respecto, la Disposición 1. de los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, establece el compromiso de los Estados de

¹² El presente protocolo se encuentra retomado de la investigación “protocolos de detención” realizada por el Dr. Gustavo Fondevila en Fondevila, Gustavo e Ingram, Mathew; “*Detención y uso de la fuerza*”.México. CIDE-DT 22, 2007.

aplicar normas y disposiciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra las personas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

El policía sólo puede emplear la fuerza con motivo del cumplimiento de los deberes que le impone la ley para mantener el orden público, proteger la integridad física de las personas así como sus bienes, prevenir la comisión de delitos o infracciones a los reglamentos gubernamentales y de policía, y colaborar en la investigación y persecución de los delitos. De ninguna manera, el uso de la fuerza debe llevar a la comisión de actos de abuso de autoridad, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes contra detenidos, presuntos delincuentes o cualquier persona que sea detenida o retenida por los policías.

9.1.3 Necesidad.

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 del Instrumento antes citado, *“solo se podrá usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de las tareas de los encargados de hacer cumplir la ley”*

La necesidad implica lo siguiente:

1. Sólo podrán utilizarse dispositivos de coerción legítimos cuando otras medidas sean ineficaces y solo durante el tiempo que sea *estrictamente necesario*. Por este motivo, es necesario que los cuerpos de policía reciban capacitación en la aplicación progresiva de la fuerza, pero también en la disminución medida de la fuerza y, si es necesario o posible, en el distanciamiento. La aplicación de la fuerza solo es racional si la razón por la cual se decidió aplicar la fuerza continua existente/presente. Una vez que esta razón deje de existir – porque haya sido controlada o neutralizada por alguna táctica del oficial – el uso de la fuerza deja de ser necesario.
2. Que se hayan agotado medidas pacíficas, o que no sea posible o prudente utilizar tales medidas¹³;
3. Que no exista otro recurso.

A estas condiciones se deben agregar dos indicaciones:

¹³ Disposición general 4. Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley: *“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”*. Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley.

4. Siempre se puede esperar,

5. Siempre se debe pensar en el riesgo al público, riesgo de lesionar o matar al inculpado

6. Riesgo de lesión o muerte del propio oficial.

9.1.4 Proporcionalidad.

La fuerza que use el policía debe ser proporcional a la gravedad del delito (a), la gravedad de la conducta del sujeto (b), **la clase y la magnitud de la resistencia u oposición presentada** (c), y sólo debe aplicarse en caso de legítima detención.

Si fuera indispensable la utilización del arma de fuego, debe usarla únicamente con la finalidad de terminar o hacer cesar la agresión. Esto quiere decir que la fuerza se utiliza para someter, nunca con la intención de dañar, lesionar o, mucho menos, matar¹⁴. Por este motivo, la capacitación con el uso del arma de fuego en muchos países enfatiza que, cuando se acciona el arma de fuego, no se dispara a matar. Se dispara a “detener” o “parar” la agresión del detenido. Por este motivo, en general se enseña a disparar a la masa central del cuerpo – no a las extremidades (brazos o piernas) o a la cabeza. En otras palabras, el propósito del uso de la fuerza es siempre parar o detener el peligro.¹⁵

El uso excesivo o “desproporcional” de la fuerza es indebido por su peligrosidad para el sujeto, para el mismo oficial, y para terceras partes. Considerando lo anterior, cabe señalar también que el uso insuficiente de la fuerza también puede ser “desproporcional” y también es peligroso para la integridad del oficial y otros involucrados. Por este motivo, el uso de fuerza “proporcional” significa que no debe ser excesivo pero tampoco ser insuficiente.

La proporcionalidad no exige que se tenga que usar el mismo nivel de fuerza que el detenido, pero que la fuerza oficial no exceda por mucho la fuerza utilizada por el primero, o el peligro que el mismo presenta a la sociedad o al oficial. Por ejemplo, si una persona avanza contra un oficial con un cuchillo, el oficial no tiene que utilizar también un cuchillo contra ésta persona. La persona

¹⁴ Disposición general 5 de los Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley: “ Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

[...]

b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana”

¹⁵ Entender esta idea ayuda a comprender la flexibilidad de los distintos modelos de la escala racional de la fuerza que se presentan a continuación.

armada con un cuchillo que avanza amenazadoramente contra el oficial presenta un peligro de lesionar gravemente o matar al oficial, por lo que está justificado en utilizar una arma letal, como su arma de fuego, contra el inculpaado.

Si el oficial usa demasiada fuerza, la persona tiene el derecho a defenderse también de la violación de sus derechos. O sea, el uso indebido de la fuerza puede provocar una reacción violenta pero legítima y justificada por parte del detenido. En estas situaciones, el uso indebido, excesivo y “desproporcional” de la fuerza puede aumentar la peligrosidad de la situación al provocar una reacción del detenido, y el oficial puede ser culpado por exacerbar la situación.

En todo caso del uso de la fuerza, se debe reconocer que un oficial, aún estando altamente capacitado y teniendo una variedad de tácticas e instrumentos de control a su disposición, a menudo necesita reaccionar en cuestión de segundos, o quizás menos. El juicio del oficial se aplica a decisiones difíciles, con consecuencias severas, y con poco tiempo para pensar. Estas circunstancias resaltan de nuevo la importancia de la capacitación en cuanto al uso de la fuerza.

9.1.5 Diferenciación.

Uso diferenciado de la fuerza implica la disponibilidad de técnicas distintas que tienen niveles diferentes de fuerza. Por este motivo la diferenciación y la proporcionalidad son principios relacionados. Un agente de policía solo puede usar un nivel de fuerza proporcional y tiene a su disposición técnicas de fuerza diferenciadas. Una lista no exhaustiva de estas técnicas incluye la presencia física, técnicas verbales, agentes químicos, técnicas de control eléctrico, armas de impacto, contacto físico, técnicas de sometimiento, y armas de fuego. También la decisión inicial de dirigirse o distanciarse del sujeto.

9.1.6 Preservación de la vida e integridad física

En todo caso del uso de la fuerza, el valor central es la preservación de la vida e integridad física de las personas a las cuales se les aplicará el uso de la fuerza, así como la minimización de las lesiones o la gravedad de éstas.

9.1.7 Uso excepcional y extremo de las armas de fuego.

El uso del arma de fuego se considera excepcional y extremo. Dado que, siempre y cuando sea posible, se debe recurrir a medidas pacíficas para controlar una situación, y que el uso de la fuerza es considerado un último recurso: el uso de fuerza letal es el último recurso dentro de una categoría de conducta que ya debe

ser el último recurso¹⁶. Por este motivo, aquella conducta que recurre seguida y continuamente al uso del arma de fuego deberá resaltar como conducta indebida para el supervisor o autoridades.

9.1.8 Capacitación

Así como un médico puede reaccionar mejor ante una emergencia si tiene una mayor capacitación y una mayor diversidad de herramientas a su disposición, también un oficial puede reaccionar mejor ante situaciones de peligro con mayor agilidad, mayor flexibilidad, mayor seguridad, y mayor confianza si tiene la capacitación y las herramientas adecuadas. La capacitación psicológica – una mejor capacidad de evaluar situaciones peligrosas y las acciones disponibles – es sumamente importante para el uso diferenciado y racional de la fuerza. De conformidad con la disposición 18 de los multicitados Principios para el uso de la fuerza y armas de fuego de la ONU, es responsabilidad de los Estados *“que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico”*¹⁷.

Por lo anterior, debe ser política institucional de toda agencia policial que, antes de recibir una arma de fuego y antes de recibir la autorización para portar una arma de fuego, todo mando policial recibirá capacitación e instrucción sobre:

- ✓ el uso debido de la fuerza letal;
- ✓ las políticas institucionales de esta agencia y las leyes estatales en cuanto al uso de la fuerza letal. También recibirá copias de estas políticas institucionales y leyes estatales. Tal capacitación e instrucción continuará durante la carrera del mando oficial por lo menos una vez cada año.

¹⁶ Disposición Especial número 9 de los Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley: *“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”*

¹⁷ Principio específico número 18 sobre calificaciones, capacitación y asesoramiento.

9.1.8.1 Uso de la fuerza, fuerza letal y el uso de armas de fuego: capacitación inicial

El jefe de toda dependencia/agencia de seguridad pública local y estatal deberá proporcionar capacitación en el uso adecuado/debido de la fuerza, fuerza letal, y el uso de armas de fuego para todos los cuerpos policíacos nuevamente designados o que estén empezando a trabajar para la dependencia. Esta capacitación deberá tomar lugar antes de que la dependencia le otorgue un arma de fuego al oficial o el permiso para portar un arma de fuego para uso oficial. La capacitación deberá basarse en la política institucional escrita y en los materiales de capacitación requeridos por parte de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

9.1.8.2 Uso de la fuerza, fuerza letal y el uso de armas de fuego: capacitación continua.

El jefe de toda dependencia/agencia de seguridad pública local y estatal deberá proporcionar la capacitación descrita en el párrafo anterior a todos los cuerpos policíacos empleados por la dependencia. En cuanto a la fuerza letal y el uso de armas de fuego, esta capacitación deberá efectuarse por lo menos una vez por año. En cuanto al uso de fuerza en general, también es recomendable que se proporcione capacitación anualmente, abarcando las nuevas técnicas de control, sean tácticas verbales, tácticas de seguridad personal, tácticas de defensa personal, tácticas de armas no letales, u otras tácticas de control o del uso adecuado de la fuerza.

9.1.8.3 Documentación de la capacitación

El jefe de toda dependencia/agencia de seguridad pública local y estatal deberá mantener documentación escrita sobre el cumplimiento con la capacitación requerida bajo los párrafos anteriores.

9.1.8.4 Sanciones

La Secretaría de Seguridad Pública podrá sancionar a cualquier agencia/dependencia que no cumpla con los requisitos de esta sección.

9.1.8.5 Consideraciones adicionales sobre la capacitación.

La capacitación es una de las partes más importantes en la promoción del uso debido y racional de la fuerza. Por medio de la capacitación adecuada, los oficiales desarrollan un mejor entendimiento del uso adecuado de la fuerza, una mejor capacidad para evaluar la peligrosidad de situaciones, una mejor capacidad

para reaccionar racionalmente en estas situaciones, y una mayor confianza en que sus acciones condicionadas y capacitadas reciban el respaldo tanto de la dependencia como de la sociedad en general. La capacitación también facilita el proceso de evaluar el uso de la fuerza – rendición de cuentas – puesto que resultan claras las políticas, prácticas y técnicas aprobadas por la agencia o dependencia. Cabe destacar también que la capacitación sobre el uso de la fuerza – desde la presencia física o las tácticas verbales hasta el arma de fuego – forman parte de las “herramientas de trabajo” (que también incluyen los agentes químicos y las armas de control eléctricas) que facilitan el uso racional y diferenciado de la fuerza.

9.2 CONSIDERACIONES EN EL USO DE LA FUERZA

Considerando los principios establecidos en los párrafos anteriores, el uso de la fuerza debe adecuarse a los principios básicos y proceder de la siguiente manera.

Factores a considerar en el uso de la fuerza.

1. Conducta y peligrosidad del sujeto.
2. Peligrosidad del delito cometido.
2. Peligrosidad para el público, el oficial, terceros y/o el sujeto.
3. Características del oficial y del sujeto (edad, tamaño, fuerza relativa, capacitación y destreza del oficial, número de sujetos y de oficiales, lesión y/o cansancio del oficial y/o sujeto).
4. Influencia del alcohol y/o drogas. Considérese, por ejemplo, la elevada peligrosidad de personas bajo la influencia de metanfetaminas. También se debe considerar que la influencia del alcohol y/o drogas pueden disminuir la capacidad de un sujeto para seguir las instrucciones verbales del oficial, pero que no necesariamente se debe aplicarse más fuerza o un nivel más alto de fuerza en estos casos.
5. Cercanía o proximidad de armas.
6. Capacidad para controlar el nivel de fuerza según la resistencia u oposición de la persona. Este factor es especialmente importante en cuanto al uso de técnicas de sometimiento y cualquier otro uso de la fuerza que implica contacto físico con la persona.
7. Disponibilidad de otras opciones, inclusive el distanciamiento
8. Riesgo de fuga o escape
9. Otros factores importantes, como la urgencia, la necesidad de dar resolución pronta a la situación,

9.2.1 Uso de la fuerza letal

Los cuerpos policíacos deben tener la autorización de utilizar la discreción en el uso de la fuerza letal según las leyes y los reglamentos, los cuales autorizan el uso de la fuerza letal cuando esta sea necesaria para¹⁸:

1. Proteger la integridad del oficial o terceros de una lesión grave o de la muerte, cuando éstas sean inminentes;
2. Efectuar la detención o captura, o prevenir la fuga, de una persona, siempre y cuando exista razón legal para detener a esta persona, y que esta persona haya utilizado o tratado de utilizar fuerza letal; o
3. Efectuar la detención o captura, o prevenir la fuga, de una persona, siempre y cuando exista razón legal para detener a esta persona, y el oficial crea que la persona causará una lesión grave o la muerte de otro(s) si no es capturada o si su captura se demora. Si es posible y prudente, un oficial deberá verbalizar una advertencia antes de usar o tratar de usar fuerza letal.

9.2.2 Uso de la fuerza no letal

La fuerza no letal es el uso de cualquier técnica que no tiene como resultado racionalmente previsible la muerte de la persona a la que se le aplica la técnica. Los cuerpos policíacos deben tener la autorización de utilizar la discreción en el uso de la fuerza no letal según las leyes y los reglamentos, los cuales permiten el uso de la fuerza racional cuando esta sea necesaria para:

1. Efectuar una detención legal; o
2. Efectuar un proceso legal;
3. Cumplir una orden de un juez; o
4. Cumplir con cualquier otro deber al cual el oficial está obligado por la ley.

Al determinar el grado de fuerza que es razonable bajo las circunstancias, los oficiales se deberá considerar:

1. La peligrosidad del crimen cometido;
2. La peligrosidad de los actos cometidos por la persona; si este presenta un peligro o una amenaza inmediata a la seguridad del oficial o de terceros; y

¹⁸ Cabe señalar que en México, en el ámbito federal no está previsto los casos en que se debe usar la fuerza pública. No así en los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en su artículo 9. de disposiciones generales establece la posibilidad de utilizar las armas de fuego en los casos de 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 u autoridad o para impedir su fuga.

3. El nivel de resistencia u oposición de la persona, o si está tratando de evitar la detención por medio de la fuga.

9.2.3 Amenazas del uso de la fuerza

Un oficial podrá anunciar su intención de usar sólo ese tipo o nivel de fuerza que pueda ser racionalmente necesaria bajo las circunstancias. Esta sección no autoriza o permite el uso de amenazas imprudentes. Tampoco autoriza o permite el uso de lenguaje descortés o abusivo.

9.2.3 Uso de armas específicas

9.2.3.1 Armas de impacto

Armas de impacto solo deberán ser usadas cuando todos los esfuerzos por utilizar un tipo o nivel menor de fuerza han fracasado o donde racionalmente parece que estos métodos serían inefectivos si se intentan.

Aquellos oficiales que golpean a una persona con una arma de impacto deberán evitar usarlas, si esto es posible, contra áreas del cuerpo que tienden a resultar en lesiones graves o muerte, a menos que la fuerza letal sea debida y/o adecuada bajo esta sección. Estas áreas incluyen la cabeza, el cuello, la nuca, la garganta, la ingle, las axilas y la espina dorsal.

Aquellos oficiales que golpean a una persona con un arma de impacto deberán tratar de golpear, si esto es posible, áreas del cuerpo que tienden a resultar en el sometimiento/discapacidad del sujeto. Estas áreas incluyen áreas de masa corporal (sin órganos) como los brazos y las piernas.

9.2.3.2 Agentes químicos.

Las secciones que rigen el uso de la fuerza no letal también regirán el uso de agentes químicos. Solo se podrán emplear agentes químicos que son consideradas armas aprobadas por la dependencia.

Los oficiales ejercerán el cuidado debido para asegurarse de que solo las personas que deben ser detenidas y resisten la detención reciban la aplicación del agente químico.

Los agentes químicos no serán utilizados para efectuar castigos. Será otorgado auxilio médico a toda persona que reciba la aplicación de un agente químico.

9.2.3.3 Uso de armas o instrumentos eléctricos.

Esta sección sobre el uso de la fuerza no letal regirá el uso de instrumentos eléctricos. Solo se podrán utilizar instrumentos eléctricos que sean, como se ha determinado en párrafos anteriores, armas aprobadas.

9.3 ESCALA RACIONAL DEL USO DE LA FUERZA

Idea general.

El grado de fuerza que el oficial aplica debe corresponder a la peligrosidad de la situación. El tipo o nivel de fuerza aplicada por el oficial puede “escalar” o “de-escalar”, esto es, aumentar o disminuir, según la peligrosidad. El grado de fuerza considera:

1. El tipo de crimen que se cometió;
2. El comportamiento del inculpado;
3. La peligrosidad de la situación en su totalidad.

Las escalas y sus distintos modelos no reemplazan la política institucional de detención o del uso de la fuerza. Son solamente formas gráficas para aclarar y entender mejor los principios, las pautas, y el procedimiento del uso racional de la fuerza. Los modelos gráficos tienden a simplificar la política institucional del uso de la fuerza. Por este motivo, hay que entender los modelos dentro del marco general y comprehensivo de la política institucional. Esta política es la que rige y en ella se encuentran mayores detalles sobre la detención y el uso debido de la fuerza.

Existen tres (3) tipos de modelos¹⁹:

1. Modelos lineales:
 - a. Modelo 1 (modelo general).
 - b. Modelo 2.
2. Modelos no lineales.
3. Modelos circulares o de pastel.

9.3.1 Modelos lineales.

Ofrecen una representación de las distintas opciones de fuerza según el comportamiento de la persona. Notas importantes:

¹⁹ Modelos que se describen gráficamente como anexo I al presente documento.

1. Hay que considerar también el **crimen cometido**.
2. Hay que contemplar claramente la posibilidad de “escalar” rápida o no-linealmente si el sujeto o la situación se vuelve más peligrosa.
3. De la misma manera, hay que contemplar claramente la posibilidad de “de-escalar” rápida o no-linealmente si la persona o la situación se torna no peligrosa por alguna razón.
4. También hay que contemplar claramente la posibilidad de que el oficial se excluya y se aleje totalmente de la situación para evitar el peligro. Es decir, no siempre se tiene que escalar o “avanzar” necesariamente en el grado del uso de la fuerza. Existe la opción de retirarse parcial o completamente de la situación, esperar la ayuda de los compañeros, esperar para otro día si no existe un alto riesgo para terceros, esperar una orden de aprehensión o detención, o esperar para ver si la tensión de la situación baja por sí misma.

9.4 CONSIDERACIONES POSTERIORES AL USO DE LA FUERZA

9.4.1 Documentación del uso de la fuerza.

9.4.1.1 Instrucción modelo.

En cualquier caso en el que un elemento de los cuerpos policíacos haya empleado la fuerza para el cumplimiento de su deber, sin importar la intensidad de la misma, informará por escrito lo más rápido que le sea posible a su superior inmediato acerca de lo sucedido de forma completa, clara y detallada²⁰. *Consideraciones necesarias en cuanto a la documentación del uso de la fuerza (Ver Anexo).*

9.4.1.2 Evaluación del uso de la fuerza.

Deberá existir un proceso interno para evaluar el uso de la fuerza en todo caso donde se haya:

1. Utilizado una arma no letal; y/o
2. Disparado una arma de fuego; y/o
3. Resultado lesionado una persona detenida por la policía.

9.4.1.3 Seguimiento con estadísticas sobre el uso de la fuerza.

Una pieza clave en el uso de la fuerza es el seguimiento y monitoreo permanente del uso de la fuerza y el mantenimiento de estadísticas sobre el uso de

²⁰ Disposición general 6, *ibid.*

la fuerza. Este seguimiento permite el mejor entendimiento de las situaciones en las que se recurre al uso de la fuerza y el tipo de fuerza que se utiliza, lo que permitirá retroalimentar a la Secretaría de Seguridad Pública, sobre, en su caso, la necesidad de reforzar algunos aspectos específicos de capacitación y/o bien, iniciar las quejas correspondientes o incluso, solicitar o presentar ante las instancias competentes, a quienes sean sorprendidos haciendo mal uso de la fuerza para su sanción correspondiente. Este seguimiento y las estadísticas generadas también pueden servir para la educación pública y la comunicación social sobre el uso de la fuerza, la necesidad de utilizar fuerza en ciertas ocasiones, y el tipo de problemas y peligros a los que se enfrentan los cuerpos policíacos.

9.4.1.4 Sanciones

Toda arma letal o no letal, al igual que cualquier técnica de control – verbal o física, así como el uniforme, tolete, insignias, etcétera, debe ser considerada parte del equipo de trabajo que reciben los miembros de los cuerpos de seguridad pública de esta entidad, para desempeñar de manera óptima su trabajo. Por este motivo, lo deberán cuidar y utilizar con debida prudencia para el cumplimiento de su deber, así como conservar las mismas, atento a lo establecido en la Ley de Seguridad Pública que tutela los principios de actuación que deberán regir a los cuerpos de seguridad pública de la entidad, y ser observados por sus miembros.

Igualmente deberán cuidar en todo momento que no se incurra en excesos al utilizar dichas armas y técnicas de control, tal y como está previsto por las leyes de esta entidad, nacionales, e internacionales, las cuales disponen el no infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentran bajo su custodia. Aún cuando se trate de cumplir con la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra. En caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente²¹. Las hipótesis jurídicas no solamente se circunscriben a la utilización de un arma de cargo, tolete, esposas, u otro, sino que dicho acto de intimidación se puede llevar a cabo utilizando medios psicológicos, lo que trae consigo las mismas consecuencias de investigación y sanción a quien los utiliza

Es importante puntualizar que los elementos de la policía deberán emplear medios pacíficos para disuadir a presuntos delincuentes o infractores y, en caso de ineficacia de dichos medios por persistir la conducta o presentar resistencia al cumplimiento de las funciones de dichos elementos, podrá emplearse la fuerza racional, necesaria, y proporcional para someter a la persona en cuestión.

²¹ Artículos 24, 25 y 26 sobre Presentación de informes y recursos de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Op. Cit.

Por lo anterior, el uso inadecuado de la fuerza será considerado como falta grave a los principios de actuación previstos en la ley de seguridad pública de la entidad.

Ejemplos de acciones merecedoras de una sanción administrativa, independientemente de aquellas faltas y sanciones previstas en Códigos civiles y/o Penales, son los previstos en la Ley de Amparo, artículo 199:

1. Exista peligro de privación de la vida;
2. Mutilación;
3. Infamia;
4. Marca;
5. Azotes, palos, o tormento de cualquier especie;
6. Multa excesiva;
7. Confiscación de bienes;
8. Cualquier otra pena inusitada y trascendental.

Cabe señalar también que, si a razón de una de éstas u otra falta, se concede el amparo por detención arbitraria o indebida, la no observancia de este amparo también es un delito de **abuso de autoridad, o abuso de autoridad "equiparado"**.

Sin perjuicio a otras sanciones señaladas desde el punto de vista civil y/o penal, la sanción a la que se podrá hacer merecedor aquel policía que, debido a la investigación administrativa, resulte responsable de una detención inadecuada o el uso inadecuado de la fuerza en el procedimiento seguido ante un consejo de honor y justicia de la policía u otra instancia juzgadora designada a tal efecto, es la destitución del empleo, cargo o comisión que venía desempeñando dentro de la Secretaría de Seguridad Pública previa indagatoria debidamente integrada por la dirección general de asuntos internos.

9.4.1.5 Cuidado médico

Cualquier civil o cuerpo policial lesionado durante un evento de uso de fuerza deberá recibir atención médica inmediata, así como instaurar comunicación con parientes cercanos de las personas heridas o afectadas.²²

9.4.1.6 Cuidado psicológico.

El artículo 2.1 de los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, determina que *“los organismos encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán orientación a los*

²² Disposición general 5. de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

funcionarios que intervienen en situaciones en las que se empleen la fuerza o armas de fuego para sobrellevar las tensiones propias de esas situaciones”.

Por lo anterior, las agencias de seguridad pública también deberán considerar procedimientos para el cuidado y seguimiento de cuerpos policíacos después de un incidente del uso de fuerza que resulte en una lesión grave o fatalidad. Además, estas agencias deberán proporcionar o asegurar la disponibilidad de recursos para el estrés pos-traumático.

CONCLUSIONES

El memorial *amicus curiae* es una institución jurídica de naturaleza democrática que consiste en la presentación de aportes especializados hechos por un tercero ajeno a una controversia judicial, con el fin de expresar sus opiniones en torno a un litigio que puede tener impactos de orden social o en el respeto a los derechos humanos de un individuo o un grupo.

En este sentido, los oferentes hemos considerado que la investigación de ésta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la actuación de las fuerzas policiales que intervinieron en el poblado de Atenco en el año 2006, puede ser una oportunidad para que una institución nacional de la jerarquía de este Alto Tribunal, se pronuncie de manera inédita, con relación al establecimiento legal de criterios que regulen el uso de la fuerza pública.

Con este objetivo, en el presente memorial, se ha incluido la descripción de algunos hechos recientes caracterizados por el exceso en el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales que intervinieron. Lo anterior, aunado a las quejas reportadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación emitida sobre el exceso en el uso de la fuerza en el año 2005, nos permite considerar que la incidencia en el abuso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales es una lamentable realidad que requiere de la inmediata intervención del Estado mexicano para evitar así, perpetuar una inercia institucional en perjuicio del derecho a la integridad y a la seguridad personal tanto de los ciudadanos como de los mismos policías.

Por lo anterior, las instituciones firmantes nos hemos permitido poner a la consideración de ésta Comisión Investigadora un protocolo que incluye criterios específicos para auxiliar a las corporaciones policiales a regular legal e institucionalmente el uso de la fuerza por parte de sus elementos, tomando en consideración los lineamientos establecidos en los instrumentos emitidos al respecto, por parte de la Organización de las Naciones Unidas, como son los *“Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* y el *“Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”*.

La descripción del presente protocolo inicia con una sentencia fundamental: para considerar un uso racional de la fuerza, ésta debe ser: legal, necesaria, medida, preparada, capacitada, pensada, deliberada y prudente.

Por legal, debemos entender la urgente necesidad de que el Estado mexicano emita ordenamientos que establezcan el monopolio legal del uso de la

fuerza a favor de las instituciones policiales, y por lo tanto, lineamientos para regular el empleo de la fuerza y las armas de fuego.

El principio de necesidad, implica de manera general, la oportunidad de utilizar algún dispositivo legítimo de coerción, únicamente cuando se hayan agotado métodos pacíficos o bien, no exista algún otro recurso.

La proporcionalidad quiere decir, que la aplicación de la fuerza debe ser directamente proporcional a la magnitud y clase de la oposición presentada. El uso proporcional de la fuerza no debe ser excesivo pero tampoco insuficiente. A este punto debemos agregar que el uso de las armas de fuego, debe ser un recurso excepcional y extremo; como es la necesidad de proteger la integridad del oficial o de terceros, prevenir la fuga o bien, cuando se tenga un temor fundado de la comisión de una lesión grave por parte del infractor.

Una segunda parte del protocolo, abordó las consideraciones prácticas para poner en marcha los principios antes enunciados. Con este fin, se desarrollaron algunos factores para la aplicación de la fuerza letal, no letal, armas de impacto, agentes químicos y armas o instrumentos eléctricos. También se incluyen algunos modelos gráficos para diferenciar el escalamiento en la aplicación de la fuerza.

El protocolo aborda algunas consideraciones posteriores al uso de la fuerza que tienen como objetivo establecer intervenciones institucionales para aplicar criterios de monitoreo del uso de la fuerza, éstas son: la documentación del uso de la fuerza, su evaluación, la elaboración de estadísticas y las sanciones. Elemento fundamental a establecer con posterioridad a un evento donde se aplicó la fuerza, es el tratamiento psicológico y el médico tanto de las personas afectadas como de los mismos elementos policiales.

Finalmente, y con el fin de constituir una política integral de control en el uso de la fuerza, es la consideración de la capacitación. Sin ella, no es posible garantizar que los policías puedan actuar conforme a los principios que se han enunciado en el presente memorial.

Por lo señalado en el cuerpo del presente, solicitamos a esta H. Comisión Investigadora, se sirva tener por presentado el presente memorial a efecto de ofrecer elementos técnicos que contribuyan a la realización del objetivo segundo de la investigación de ésta Comisión, determinado en el acuerdo de pleno de fecha 6 de febrero del año 2007 que a la letra señala *“El segundo objetivo, que depende del resultado del primero, permitirá, en su caso, que esta Suprema Corte establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública ; y en su caso, haga llegar a las autoridades*

competentes su opinión sobre las formas de reparación de la violación de garantías, ya sean jurídicas o civiles”.

Así mismo, solicitamos a Ustedes de la manera más atenta, que de considerarlo oportuno, nos permitan una entrevista personal con el fin de dialogar personalmente el contenido de las propuestas que aquí se exponen.

Por los oferentes:

Dr. Gustavo Fondevila
Director del Programa de Estudios
Seguridad Pública y Estado de Derecho
(PESED-CIDE)

Ernesto López Portillo
Director del Instituto para la Seguridad y
la Democracia (INSYDE)

Mtro. Luis Arriaga Valenzuela, sj
Director del Centro de Derechos Humanos
“Miguel Agustín Pro Juárez” (PRODH)

México, Distrito Federal a septiembre del 2007.

ANEXO I. MODELOS PARA EL USO DE LA FUERZA

Modelo lineal general ²³.

<u>Nivel de resistencia</u> (persona)	<u>Técnicas de control</u> (policía)
Ausencia de resistencia	Presencia e instrucciones verbales
Resistencia psicológica (no obedece las instrucciones verbales)	Advertencias verbales
Resistencia pasiva (no obedece instrucciones y se resiste sin agredir)	Técnica "suave" (presión física que causa dolor leve o moderado sin lesión)
Resistencia defensiva (no agrede pero evita ser controlado)	Técnica "suave" (presión física que causa dolor leve o moderado sin lesión)
Resistencia agresiva (intenta lesionar al policía)	Técnica "dura" (presión física o golpes que causan dolor intenso o lesión, pero no lesiones graves o muerte) Fuerza no mortal (armas no mortales: agentes químicos, armas contundentes, u otras)
Resistencia agresiva agravada (agresión que puede causar lesiones graves o la muerte al policía o a terceras personas)	Técnica "dura" (presión física o golpes que causan dolor intenso o lesión, pero no lesiones graves o muerte) Fuerza no mortal (armas no mortales: agentes químicos, armas contundentes, u otras) Fuerza mortal (uso de armas u otras técnicas extremas o letales)



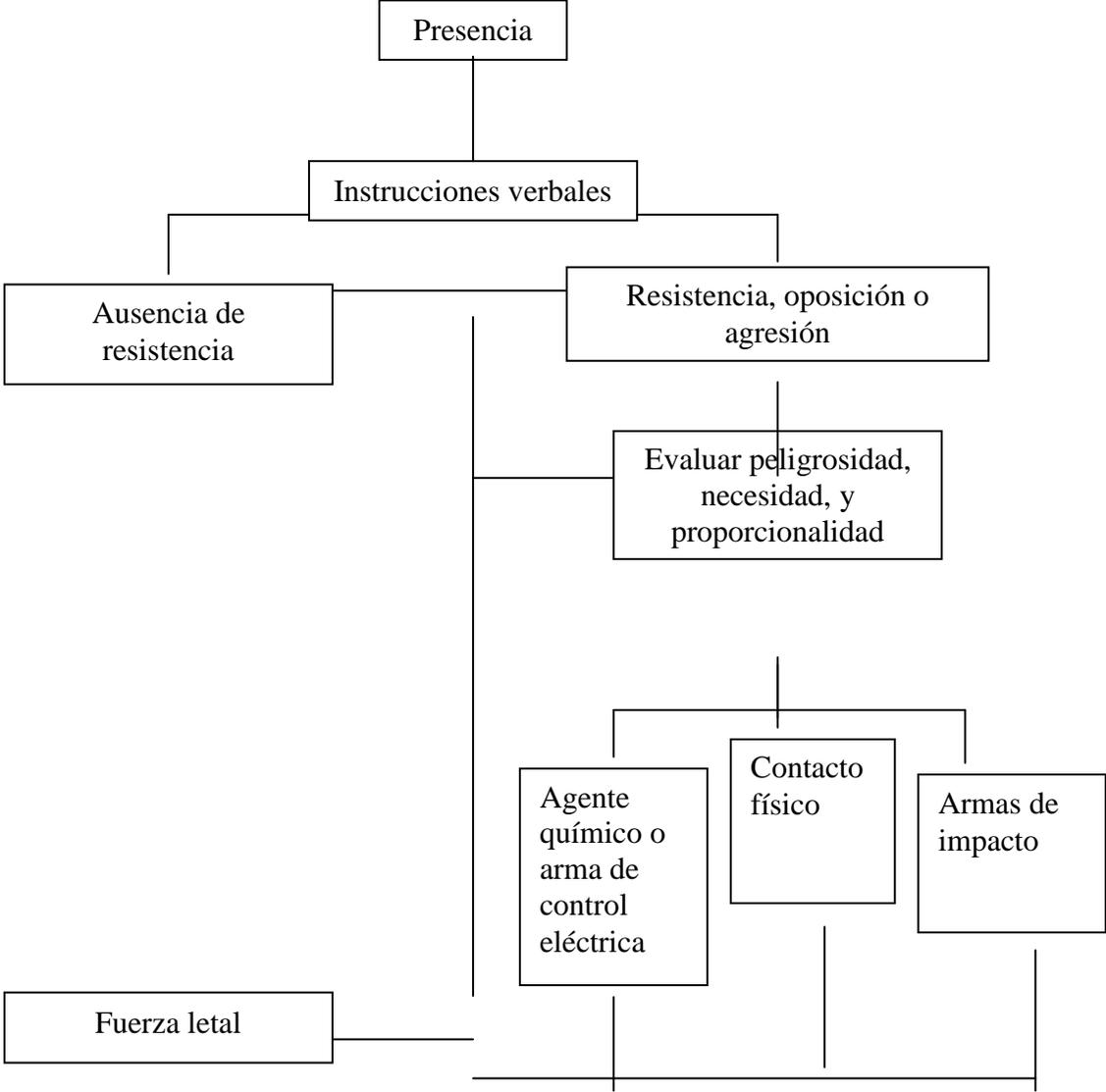
²³ Adaptado del modelo de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo (2000) y las pautas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Modelo lineal - ejemplo no. 2 ²⁴.



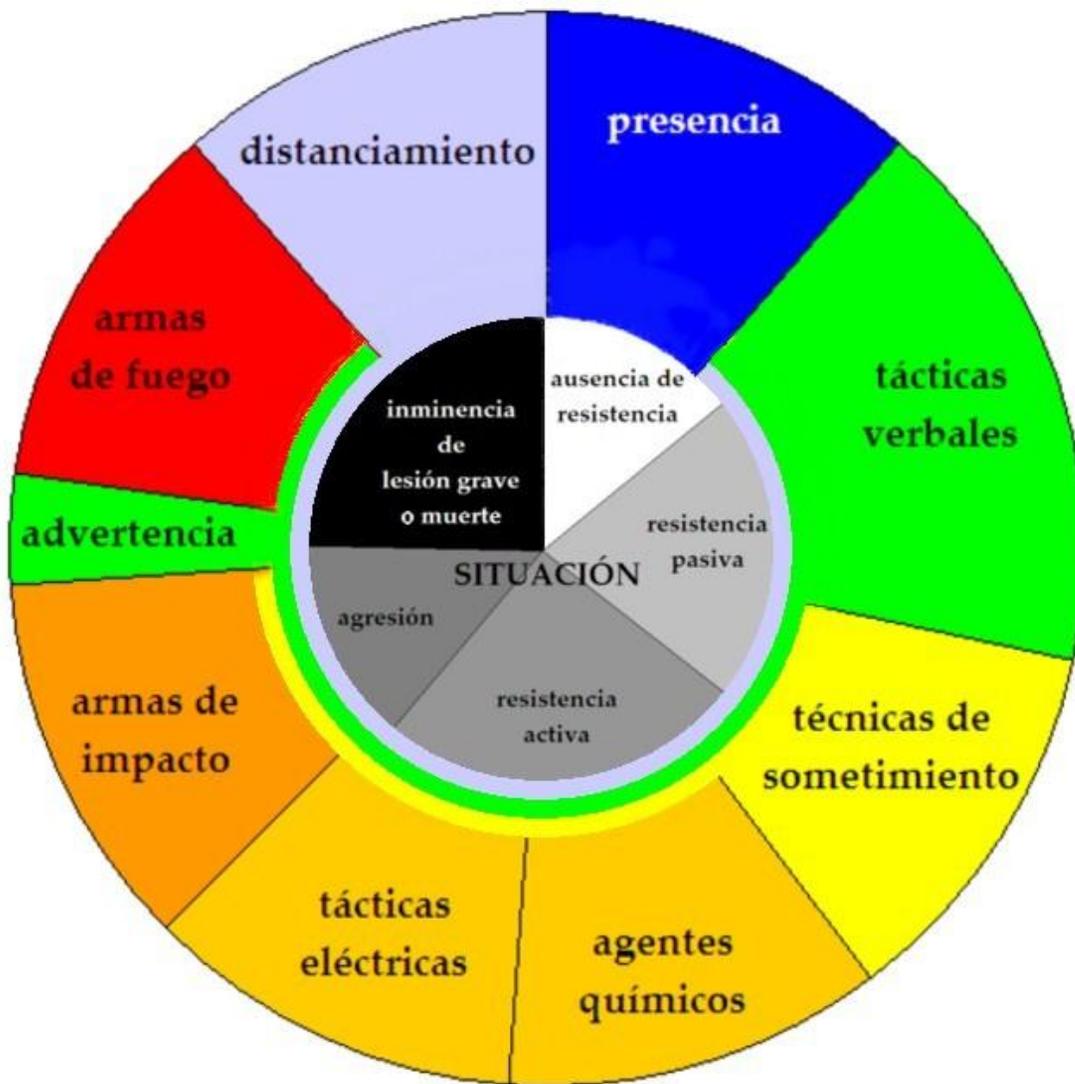
²⁴ Gobierno del Distrito Federal (2004).

Modelo no-lineal ²⁵.



²⁵ Adaptado del modelo sugerido por la Agencia Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI, por sus siglas en inglés) (1997).

Modelo circular o de pastel ²⁶.



²⁶ Adaptado de los modelos utilizados por el gobierno de la Provincia de Ontario, Canadá, y la Ciudad de San Antonio, Texas. Para mayor información, ver Aveni (2000) y Terrill (2003).

Anexo II

1. ¿Cuándo se documentará el uso de la fuerza?
 - a. ¿todo uso de fuerza?
 - b. ¿todo uso de arma, aún si es “no letal”? Por ejemplo, ¿el uso de agentes químicos, armas eléctricas, armas de impacto?
 - c. ¿solo el uso de fuerza letal?
 - d. ¿todo caso de lesión?
 - e. ¿solo los casos de lesión grave?
 - f. ¿solo fatalidades?
 - g. ¿todo uso de un arma de fuego?
2. ¿Qué formato tendrá el informe/reporte del uso de fuerza?
3. ¿Quién tendrá acceso a este tipo de reporte?
4. ¿Qué personal revisará este tipo de reporte?
5. ¿Cómo se usarán estos reportes?
6. ¿Cómo se difundirá la información en estos reportes?
7. ¿Qué recurso(s) tendrá un oficial si no está de acuerdo con la evaluación del uso de fuerza o la versión del uso de la fuerza en los reportes de sus supervisores?
8. ¿Qué procedimiento se iniciará cuando un oficial violenta las normas establecidas en el Protocolo de Detención?

Consideraciones en torno a la documentación de lesiones.

Es recomendable que toda lesión recibida durante un evento del uso de fuerza sea documentada fotográficamente y por escrito. Esta documentación establece los resultados exactos del uso de la fuerza. Este procedimiento sirve como seguimiento del uso de fuerza en la documentación general (ver párrafo 1 anterior), pero también puede servir para proteger al cuerpo policial en el caso de que una persona lesionada acuse posteriormente al oficial de una lesión más grave, o de una lesión que no existía en la documentación original.

ANEXO III. Lista de control judicial para la revisión de detenciones²⁷.

- | | SI | NO | |
|-----|--------------------------|--------------------------|---|
| 1. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Existió un fundamento legal/jurídico para la detención antes de que la detención se realizara? |
| 2. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se identificó el oficial, o era fácilmente identificable como tal? |
| 3. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le notificó al detenido la razón por la cuál fue detenido? |
| 4. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Fue debido o adecuado el nivel de fuerza utilizado por la policía? |
| 5. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le comunicó al detenido el derecho a un abogado defensor (o si es menor de edad, también de un padre o tutor)? |
| 6. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le comunicó al detenido el derecho de guardar silencio? |
| 7. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le respetó al detenido el derecho de guardar el silencio? |
| 8. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le respetó al detenido el derecho a la integridad física? |
| 9. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Se le comunicó al detenido la autoridad ante la cuál sería remitido? |
| 10. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Fue trasladado el detenido directamente a la autoridad ante la cuál sería remitido? |
| 11. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | ¿Fue razonable el plazo de tiempo que transcurrió desde el contacto original con el sujeto hasta la remisión ante la autoridad? |

Fecha/hora de detención: dd/mm/aa²⁸

Lugar de detención:

Dependencia a la que arribó el oficial con el detenido:

Fecha y hora de llegada: dd/mm/aa

Consideraciones especiales:

²⁷ El ideal de cualquier protocolo de detención es que el control policial se complemente con el judicial. A los controles internos del propio organismo policial sobre el procedimiento de detenciones de sus integrantes, debe sumarse el control externo de los jueces para eliminar cualquier posibilidad de arbitrariedad o exceso en la detención. A su vez, dicho control judicial - cuando se realizó correctamente una detención- legítima lo actuado por la policía.

²⁸ Los dos primeros datos deben ser completados por el oficial a cargo de la detención, los tres restantes por la autoridad que recibe al detenido (Ministerio público, policía, autoridad judicial, etc.)

BIBLIOGRAFÍA

Este Protocolo se basa en pautas y principios presentes en los siguientes documentos o instrumentos legales, así como modelos institucionales, de carácter estatal, nacional e internacional.

Bases Jurídicas nacionales.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, arts. 16 y 21;
- *Código Federal de Procedimientos Penales*. arts. 44, fracciones II y III; 73; 123; 193; y 194;
- *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*. arts. 3, fracc. III; 132; y 134;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). 2006. *Recomendación general no. 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*. 12 de febrero. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación;
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. *Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*.
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. 2004. *Acuerdo del Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal por el que Aprueba el Manual Operativo para el Uso de Candados de Mano o Esposas*. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 20, 11 de marzo: 44-98.

Bases jurídicas internacionales.

- *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*;
- *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*;
- Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 1979. *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. G.A. Res. 34/169. 17 de diciembre;
- Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 1990. *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. 27 de agosto a 7 de septiembre. Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Habana, Cuba.

Modelos consultados.

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). “Lo que debes saber en caso de una detención”;

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). “Principios básicos para el uso policiaco de la fuerza”;
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo. 2000. “Políticas institucionales sobre el uso de la fuerza de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo.” Pachuca, Hidalgo, México: 4; y
- Varios ejemplos y modelos de políticas institucionales nacionales, de Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, España y de los Estados Unidos de América.

- Dentro de los Estados Unidos, se consultaron modelos institucionales de corporaciones policíacas de los Estados de California, Connecticut, Michigan, Minnesota, Nueva York y Washington, así como del Departamento de Justicia (“Department of Justice”, o DOJ) de los Estados Unidos.