

La delgada línea entre el uso legítimo de la fuerza policial

The fine line between the legitimate use of police force

Jorge Alejandro Góngora Montejano^a

Resumen / Abstract

La fuerza legítima “institucionalizada” no proporcional ni dosificada por parte de los elementos de seguridad, representan un blanco de severas críticas, puntualizando los retos que tienen los cuerpos de seguridad, trastocando necesariamente, un rediseño en las estrategias y en su actuar, un cambio en la cara institucional y un cambio en el esquema constitucional que actualice, con base a las necesidades actuales, el paradigma de seguridad. Al mismo tiempo, se indaga sobre la gama de situaciones y posibilidades ya de por sí complejas, por las cuales el uso de la fuerza se lleva a cabo en medio de complicadas circunstancias.

Palabras clave: cuerpos de seguridad, fuerza policial, protocolos de actuación.

The legitimate “institutionalized” force that is neither proportional nor dosed by the security elements, represents a target of severe criticism, specifying the challenges faced by the security forces, necessarily disrupting a redesign in the strategies and in their actions, a change on the institutional side and a change in the constitutional scheme that updates, based on current needs, the security paradigm. At the same time, it investigates the range of already complex situations and possibilities, for which the use of force is carried out in the midst of complicated circumstances.

Keywords: security forces, police force, action protocols

a. Maestro en Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México; ha realizado estancias en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa en los cursos de Estrategia y Política de Defensa (2013), Lucha contra el Crimen Transnacional Organizado y las Redes Ilícitas (2015) e Implicaciones Estratégicas en el Estado de Derecho y Derechos Humanos (2016). Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de Guadalajara y Fiscal Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía del Estado de Jalisco.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La fuerza legítima “institucionalizada” no proporcional ni dosificada por parte de los elementos de seguridad, ha representado un blanco de severas críticas ya que la principal función social del conflicto es la promoción del cambio social¹ y que lejos de abonar positivamente a las teorías contemporáneas del conflicto social, implican un retroceso que acarrea desgaste y que en ocasiones, también altos costos sociales, políticos y económicos. Puntualizar los retos que tienen los cuerpos de seguridad, trastoca necesariamente, un rediseño en las estrategias y en su actuar, un cambio en la cara institucional y un cambio en el esquema constitucional que actualice, con base las necesidades actuales, el paradigma de seguridad. No obstante, sin perder el objetivo principal de la función policial que es la salvaguarda del orden público y la protección de los bienes jurídicos de los integrantes de la sociedad.

En México hay un paralelo entre el respeto irrestricto al Estado constitucional de Derecho y una preocupación generalizada por prácticas policiales que violentan derechos fundamentales, a lo que se suma también la omisión o débil proceder de los elementos ante los hechos que la ley señala como delito; es decir, es una dicotomía constante dentro de las democracias en proceso de consolidación. Que según lo expuesto por Mauricio A. Rivera “*los estados en democracias postransicionales recurrentemente violan el derecho a la integridad física de las personas (violencia vertical) y son incapaces de garantizar la seguridad individual y patrimonial de la ciudadanía (violencia horizontal)*”².

Si bien es cierto que ofrecer una hoja de ruta metodológica en cuanto al uso de fuerza, representa una ardua tarea y no por menos compleja debido a los múltiples factores y aristas que representa el fenómeno, –he ahí el porqué del título del presente ensayo– también es cierto que el uso legítimo de la fuerza debe configurarse como un equilibrio idóneo que propicie el orden y posibilite la institucionalización de la no violencia entre los cuerpos de seguridad y la sociedad civil.

Es así que como punto de partida, se puntualiza en la amplia gama de situaciones y posibilidades ya de por sí complejas, por las cuales el uso de la fuerza puede se lleva a cabo en medio de complicadas circunstancias; por ejemplo, casos de uso de la fuerza en los que es difícil distinguir las prácticas legítimas de las ilegítimas, es decir, cuándo hay un uso razonable de la fuerza o uno ilegal³.

1 Silva García, Germán, “La Teoría del Conflicto un marco teórico necesario” Prolegómenos. Derechos y Valores XI, no. 22, 2008: 29-43, p. 38. Más en: <https://www.redalyc.org/pdf/876/87602203.pdf> Fecha de consulta: 01 de agosto de 2020.

2 Rivera, Mauricio A. *¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina*, México D. F., FLACSO México, 2010, p. 9.

3 Alvarado Mendoza, Arturo y Silva Forné, Carlos, “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México” *Revista Mexicana de Sociología*, 73, no. 3 (julio-septiembre, 2011): 445-473. México, D. F., p. 5. Más en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n3/v73n3a3.pdf> Fecha de consulta: 03 de agosto de 2020.

II. PROBLEMATIZACIÓN, FENOMENOLOGÍA Y DIMENSIÓN SITUACIONAL ACTUAL

Prácticas que van desde una detención, el control de una manifestación, la persecución, comisión delictiva en flagrancia, hasta el tratamiento a una persona sentenciada por un delito que merezca la pena privativa de libertad, implica una dinámica muy variada en la cual, la propia fuerza debe emplearse de manera proporcional y razonada, la cual debe finalizar cuando la amenaza se mantiene bajo control. Es aquí cuando la delgada línea del uso de fuerza, cobra relevancia ya que si en cierto modo el empleo de fuerza no cesa o decrece, paulatinamente migraría a un abuso y por tanto, a una violación a derechos humanos fundamentales. Como concepto de uso de fuerza, el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas la determina como: “*la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave*”⁴.

El Comité Internacional de la Cruz Roja sostiene que los altos niveles de violencia pueden verse generados por los disturbios y en ocasiones, “*la línea que separa los disturbios y otras situaciones de violencia interna de los conflictos armados se difumina, y la única forma de categorizar situaciones particulares es examinarlas caso por caso. El factor determinante básico es la intensidad de la violencia*”⁵. Es así que privilegiar la categorización de situaciones y la clasificación de amenazas, puede agilizar la identificación de patrones para un empleo adecuado de la fuerza y no vulnerar derechos humanos.

A toda acción le corresponde una reacción de igual magnitud, esto es, la violencia detona violencia; los roles evaluativo e instrumental son determinantes a la hora de implementar políticas articuladas de control social, este, concebido como “*el conjunto de instrumentos de que se vale el poder político para dirigir a la sociedad*”⁶ entendiéndose en este tenor, como elementos de control formal a la seguridad pública, el uso de la fuerza para el mantenimiento del orden, el derecho penal y su punibilidad en *ultima ratio*.

De acuerdo a lo planteado por Mauricio A. Rivera⁷ los patrones de represión estatal se configuran por:

1. Represión centralizada: Consiste en que las mismas autoridades gubernamentales ordenan a los cuerpos de seguridad pública la represión. Esta responde pues a los intereses de los gobernantes.

4 Secretaría de la Defensa Nacional, “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2014, Más en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf Fecha de Consulta 06 de agosto de 2020.

5 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Violencia y Uso de Fuerza*, CICR, 2015, p. 8.

6 Mendieta Jiménez, Ernesto, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza: El uso legítimo de la violencia*, México D. F., Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 35.

7 *Op. Cit.*, pp. 25-26

2. Represión descentralizada: Tiene lugar cuando los cuerpos de seguridad, ejecutan actos de represión contra la población de manera autónoma.

Las corporaciones de seguridad siguiendo este orden ideas, realizan actividades generalmente asociadas a conceptos como restricción, responsabilidad, fuerza y autoridad y que dentro de una sociedad democrática, genera cierto choque frontal debido a que la concepción de democracia se asocia a conceptos como libertad, garantías, imperio de la ley, participación, dignidad y derechos humanos⁸. En un Estado democrático la policía debe orientar su actuar bajo la inspiración de garantizar la seguridad pero dentro del marco de libertad. “*Cuando se sacrifica la libertad en aras de la seguridad se termina por perder ambas*”⁹.

El marco legal y convencional mexicano considera de suprema importancia y como ejes primordiales a los derechos humanos y la seguridad pública; es así que en el plano del Sistema Universal de Derechos Humanos se destacan:

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966.
3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.
4. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984.
5. Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder DE 1985

En cuanto a los instrumentos regionales que complementan al sistema universal a nivel hemisferio, está la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica con sus propios mecanismos de reconocimiento de derechos humanos.

Hay dos documentos que, jurídicamente, no determinan obligaciones vinculantes: el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979) y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990), no obstante determinan orientaciones útiles sobre cuestiones específicas relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden¹⁰.

La propia Constitución Política señala que:

8 *Ibidem*, p. 79.

9 Guerrero Agripino, Luis Felipe y De Santiago Álvarez, Adriana, “El uso legítimo de la fuerza policial: breve acercamiento al contexto mexicano”, *Revista Ciencia Jurídica* [S.l.], v. 2, n. 3, p. 31-59, jul. 2013, p. 38. Más en: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/48/48> Fecha de consulta: 03 de agosto de 2020.

10 *Op. Cit.*, p. 13.

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”¹¹.

El artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública determina que:

“Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; así como a las demás disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho”¹².

Los principios señalados en el artículo 4º de la Ley del Uso de Fuerza¹³ los cuales observarán en todo momento el respeto a los derechos humanos son:

- I. Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor;
- II. Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar;
- IV. Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma

11 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México D. F. 05 de febrero de 1917. Más en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf Fecha de Consulta: 03 de agosto de 2020.

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México D. F. 02 de enero de 2009. Más en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_270519.pdf Fecha de Consulta: 05 de agosto de 2020.

13 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Nacional sobre el Uso de Fuerza*, Ciudad de México 27 de mayo de 2019. Más en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf Fecha de Consulta: 05 de agosto de 2020.

que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

V. Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.

El artículo 6 de la misma ley determina la graduación de uso de fuerza¹⁴, a saber:

I. Persuasión: cese de la resistencia a través del uso de indicaciones verbales o de la simple presencia de la autoridad, para lograr la cooperación de las personas con la autoridad;

II. Restricción de desplazamiento: determinar un perímetro con la finalidad de controlar la agresión;

III. Sujeción: utilizar la fuerza física con moderación para lograr el control o aseguramiento de los individuos;

IV. Inmovilización: utilizar la fuerza física con intensidad, pudiendo emplear medios o equipos destinados a restringir la movilidad de las personas para lograr su aseguramiento;

V. Incapacitación: utilizar la fuerza física con máxima intensidad, permitiendo el empleo de armas menos letales, así como sustancias químicas irritantes que perturben las funciones sensoriales, con la finalidad de neutralizar la resistencia y la violencia, teniendo alta probabilidad de causar lesiones que no pongan en riesgo la vida del agresor;

VI. Lesión grave: utilizar la fuerza epiletal, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de neutralizar a los agresores y proteger la integridad de la autoridad o de personas ajenas, con alta probabilidad de dañar gravemente al agresor, y

VII. Muerte: utilizar la fuerza letal como una acción excepcional, permitiendo el uso de armas menos letales o de fuego con la finalidad de repeler y neutralizar la agresión, no teniendo otra opción para proteger la vida de las personas ajenas o la propia, a sabiendas que existe un alto riesgo de causar la muerte del agresor.

Es preciso apuntar que lo complejo del empleo del uso de la fuerza tiene lugar cuando la participación de los cuerpos de seguridad en situaciones que no implican un conflicto armado, esto es, dentro del contexto de manifestaciones las cuales, aunque tienen cierto grado de previsibilidad por la notificación previa de la misma, pueden ser pacíficas pero rápidamente migrar a la violencia ya sea desde la esfera de la propia manifestación, es decir,

14 *Ibidem*

por agitaciones internas, o bien por la puesta en marcha de factores externos que devienen de las fuerzas de seguridad propiamente dicho. Es así que por ninguna razón o circunstancia se puede hacer uso o emplear la fuerza letal.

La delgada línea de uso de la fuerza implica a la par de un alto sentido de compromiso, mucha perspicacia por parte de los cuerpos de seguridad, implica además “*contar con una fuerza adecuadamente formada, profesional y disciplinada para calmar o dispersar a una muchedumbre sin recurrir a la fuerza*”¹⁵, esto es un gran reto a vencer, ya que aquellos se preparan para enfrentar al enemigo, al agresor, al delincuente¹⁶ no a los mismo integrantes de la sociedad civil.

La labor principal de los cuerpos de seguridad es el mantenimiento del orden y paz públicas y la prestación de la asistencia para prevenir la comisión de delitos. El Comité Internacional de la Cruz Roja¹⁷ puntualiza en observar los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y precaución, a saber:

- I. Su acción debe perseguir un objetivo legítimo (es decir, lícito).
- II. Su acción debe ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo (es decir, no se dispone de una medida menos restrictiva que alcanzaría el mismo objetivo).
- III. Toda restricción de derechos debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue.
- IV. Se deben tomar todas las precauciones necesarias para evitar el uso excesivo de la fuerza, así como poner en peligro o lesionar a personas ajenas a la situación; además, las autoridades deben adoptar todas las medidas posibles para reducir al mínimo los daños.
- V. La prohibición de la tortura y de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- VI. La prohibición de los arrestos y detenciones arbitrarios.
- VII. El derecho a un juicio imparcial.
- VIII. El derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente.
- IX. La prohibición de la injerencia ilegal o arbitraria en la intimidad, la familia, el domicilio y la correspondencia de las personas.

Ante todo lo expuesto se coincide con lo señalado con Luis. F. Agripino en el sentido de que los linderos entre uso legítimo y el uso excesivo de la fuerza suelen ser muy estrechos, casi imperceptibles y fáciles de traspasar¹⁸, por lo que el control cooperativo entre los elementos ante los tres niveles de resistencia: activo, pasivo o de alta peligrosidad debe ser

15 *Op. Cit.*, p. 20

16 Los cuerpos de seguridad del orden civil se diferencian en gran medida de las fuerzas armadas, en el sentido de que a éstas últimas se les capacita y entrena para eliminar de manera tajante la amenaza o enemigo. A las fuerzas civiles se les adiestra para afrontar los peligros y remover amenazas sin violar los límites legales.

17 *Ibidem*, p. 21.

18 *Op. Cit.*, p. 42.

el adecuado para el empleo congruente, proporcional, efectivo y dosificado del uso de la fuerza ante una amenaza real actual e inminente.

III. CONCLUSIONES.

PRIMERA. Frente a una situación de crisis, resistencia o agresión, se propicia el empleo de fuerza, que por la misma naturaleza, esta puede escalar, según los contextos, de forma irracional y desproporcionada, en donde el elemento del estado, se encuentra en una disyuntiva de la protección a los bienes, a la seguridad del entorno y desde luego su propia seguridad, y esta puede ascender desde una protección legítima hasta un posible uso de la fuerza no proporcional.

SEGUNDA. La ponderación de la idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad del empleo de la fuerza le corresponde ejercerla al Estado a través de las corporaciones de seguridad con el objeto del mantenimiento del orden y paz públicas, aunque el éxito del empleo, dependerá de la identificación de pautas que permitan inhibir total o parcialmente la amenaza latente.

TERCERA. Si bien la solución no paliativa a este problema no será de la noche a la mañana, si implica un proceso a mediano y largo plazo en el cual se replantee la continuidad en los proyectos de las instituciones y profesionalización a elementos; sólo así se podría hablar de progreso y madurez en la idoneidad y empleo razonable de la fuerza por parte de los agentes de seguridad.

CUARTA. La fenomenología actual del ejercicio indiscriminado de la violencia no es exclusivo de los regímenes totalitarios, por el contrario, dentro de los regímenes democráticos en consolidación, hay también un uso no proporcional de la fuerza, por lo que lo idóneo sería la aplicación de otras medidas como el uso de fuerza intermedio que no vulnere la integridad de las personas.

QUINTA. Asegurar de dotar con el equipamiento necesario e idóneo a los cuerpos de seguridad para que, en el contexto de marchas o manifestaciones, la fuerza empleada sea la adecuada para el control de la muchedumbre.

SEXTA. Identificar, mediante el análisis FODA, las necesidades de capacitación, actualización y profesionalización en tratándose del aseguramiento de personas detenidas, esto para que los elementos intervengan dentro del marco de la ley y de acuerdo a los protocolos de actuación.

SÉPTIMA. Consolidar los protocolos de actuación para la solución pacífica de conflictos, como la negociación y la mediación, así como de control de multitudes en contextos de manifestación; además de protocolos o manuales con perspectiva de género en tratándose de niñas, niños y adolescentes que garantice el respeto a sus derechos humanos.

FUENTES DE CONSULTA

- ALVARADO Mendoza, Arturo y Silva Forné, Carlos, “Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México” *Revista Mexicana de Sociología*, 73, no. 3 (julio-septiembre, 2011): 445-473. México, D. F.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México D. F. 05 de febrero de 1917.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México D. F. 02 de enero de 2009.
- CÁMARA de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Nacional sobre el Uso de Fuerza*, Ciudad de México 27 de mayo de 2019.
- COMITÉ Internacional de la Cruz Roja. *Violencia y Uso de Fuerza*, CICR, 2015.
- GUERRERO Agripino, Luis Felipe y De Santiago Álvarez, Adriana, “El uso legítimo de la fuerza policial: breve acercamiento al contexto mexicano”, *Revista Ciencia Jurídica* [S.l.], v. 2, n. 3, p. 31-59, jul. 2013.
- MENDIETA Jiménez, Ernesto, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza: El uso legítimo de la violencia*, México D. F., Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 35.
- RIVERA, Mauricio A. *¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina*, México D. F., FLACSO México, 2010.
- SECRETARÍA de la Defensa Nacional, “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2014.
- SILVA García, Germán, “La Teoría del Conflicto un marco teórico necesario” *Prolegómenos. Derechos y Valores XI*, no. 22, 2008: 29-43.

JORGE ALEJANDRO GÓNGORA MONTEJANO. Maestro en Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México; ha realizado estancias en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de la Defensa en los cursos de Estrategia y Política de Defensa (2013), Lucha contra el Crimen Transnacional Organizado y las Redes Ilícitas (2015) e Implicaciones Estratégicas en el Estado de Derecho y Derechos Humanos (2016). Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de Guadalajara y Fiscal Especial de Derechos Humanos de la Fiscalía del Estado de Jalisco

