

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Las y los Senadores integrantes de los diversos Grupos Parlamentarios de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164, numeral 1, 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esa Honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedente inmediato

Con motivo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo próximo pasado, se ordenó en el párrafo tercero del artículo primero transitorio que el Congreso de la Unión expediría la ley nacional que reglamente el uso de la fuerza dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de dichas modificaciones a la Ley Fundamental, al tiempo que en la fracción III del artículo cuarto transitorio se dispuso que el nuevo ordenamiento establecería, por lo menos, las siguientes previsiones:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, menos letales y letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;

7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia y en manifestaciones públicas;
9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y
10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

Esta iniciativa de ley atiende las disposiciones transitorias del citado Decreto de reformas constitucionales y es producto de un amplio ejercicio de diálogo, intercambio de impresiones, voluntad de entendimiento y construcción de acuerdos entre los distintos Grupos Parlamentarios conformados al interior del Senado de la República y la representación del titular del Poder Ejecutivo de la Unión para atender ese mandato legislativo con una visión de Estado en el objetivo compartido de hacer frente con las mejores capacidades a los distintos fenómenos delictivos que merma la seguridad pública y la paz social entre nosotros, en la convicción de actuar conforme a las previsiones del Estado democrático de Derecho que está inserto en la Norma Suprema.

II. Antecedentes generales

Desde hace alrededor de veinticinco años, la criminalidad y la seguridad pública se han convertido en un tema central en la agenda política, no solo del Estado Mexicano, sino también alrededor del mundo. Se ha convertido en un tema prioritario, por el incremento de la criminalidad desde la década de los noventa¹, principalmente debido: a) el deterioro de las condiciones de vida, específicamente la creciente desigualdad entre las poblaciones más ricas y las más pobres del continente² b) el fin de los conflictos armados en la región, que dejaron patrones culturales tolerantes a la violencia; c) La disponibilidad de armas; c) patrones sociales de consumo de alcohol y drogas, relacionados con la comisión de delitos violentos y el crimen organizado.

¹ García Pérez, C. Gabriela, Diagnóstico Sobre la Seguridad Pública en México, Abril 2004, Fundar Centro de Análisis e Investigación. Disponible en el archivo electrónico de la Universidad de Georgetown, Citizen Security

² D. Lederman, N. Loayza y A. M. Menéndez, "Violent Crime: Does social capital matter?", Economic Development and Cultural Change, 50(2002), pp. 509-539. En este artículo se establece la correlación que existe entre caídas en el PIB y cambios en la proporción de ricos y pobres y el incremento del crimen, específicamente crimen violento.

La seguridad es una de las principales razones que llevaron a la creación del Estado, teóricos como Rosseau³, Locke⁴ y Hobbes⁵ destacan que esta función es uno de los planteamientos fundamentales que llevan a la sociedad a firmar el “pacto social”, el cual adquiere sentido con la finalidad de la sociedad de buscar la protección de sus integrantes en la convivencia como comunidad. De esta forma, la sociedad otorga, y el Estado asume, una facultad que le permite ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza con el fin de garantizar el orden y la paz al interior de cada organización social.

En este contexto la conformación del Estado moderno ha transitado básicamente entre dos esquemas: el autoritario y el democrático. En el primero, el Estado concede a sus “gobernados” el orden interior a cualquier precio, incluso pasando por encima de los derechos humanos; en el segundo, el Estado atiende la función de brindar el orden público y la paz social a sus habitantes a partir de la premisa del respeto irrestricto a los derechos humanos. Así, el Estado moderno que adopta el esquema democrático, asume la responsabilidad de brindar orden público y paz social atendiendo a las conductas que la misma sociedad considera lesivas y contrarias a su pensamiento, usos y costumbres. Para salvaguardar las libertades se consolidó el Estado de Derecho, cuya característica fundamental es establecer límites al ejercicio del poder público con base en un orden constitucional.

En este contexto un Estado social y democrático de Derecho crea una base normativa que le permite contar con instituciones confiables y procedimientos sólidos que regulan su actuación, otorgan certeza y seguridad jurídica y garantizan el orden y la seguridad pública con respeto irrestricto de la dignidad humana. No obstante, en ocasiones las violaciones a los derechos humanos ocurren, y éstas son cometidas por las propias autoridades encargadas de garantizar su cumplimiento, lo que anula la confianza en las instituciones y debilita al Estado.

El ejercicio de la fuerza pública junto con la sanción penal de determinadas conductas constituyen la manifestación más enérgica del poder coactivo del Estado, en razón de que protegen los bienes jurídicos considerados como los más importantes por la sociedad y consagrados así en el orden jurídico, como son la vida, la integridad física y psicológica y la libertad de las personas. Esta función de protección que tiene el Estado le legitima para ejercer el uso de la fuerza en aras de preservar la seguridad de las personas, lo cual en determinadas situaciones genera la tensión propia de proteger la vida y las libertades de las personas con el uso de la fuerza. Es decir, en situaciones en las que la vida o libertad de unos se ven amenazados por otros, se hace necesario el uso de la fuerza, al estar en riesgo derechos emanados de la dignidad de toda persona y que deben protegerse, de ahí que el uso de la fuerza deba ser regulado, entre otros, bajo los criterios de legalidad, necesidad y

³ Rosseau, Jean- Jacques, El Contrato Social: Principios el Derecho Político, México, Fondo de Cultura Economica, 2001

⁴ Locke, John. Dos ensayos sobre el Gobierno Civil, Porrúa, 2005

⁵ Hobbes, Thomas. El Leviatan, México, Fondo de Cultura Economica, 2001

progresividad, atendiendo a las necesidades de las circunstancias y al nivel de resistencia que se busca controlar, repeler y neutralizar.

En el ámbito nacional, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) establece que la seguridad es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en sus respectivas competencias. Asimismo, que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano. En cumplimiento de lo anterior, actualmente existen diversas regulaciones relacionadas con el uso de la fuerza. En el orden local se puede observar lo siguiente:

NO.	ESTADO	LEGISLACIÓN
1.	AGUASCALIENTES	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
2.	BAJA CALIFORNIA	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
3.	BAJA CALIFORNIA SUR	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
4.	CAMPECHE	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
5.	CHIAPAS	Solía tener un código de uso legítimo de la fuerza, pero fue abrogado en 2014 por considerarse intimidante y contrario a los derechos humanos
6.	CHIHUAHUA	Cuenta con un protocolo específico sobre el uso de la fuerza
7.	CIUDAD DE MÉXICO	Emitió la primera ley en materia del uso de la fuerza en 2008
8.	COAHUILA DE ZARAGOZA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
9.	COLIMA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
10.	DURANGO	No se hace mención alguna del uso de la fuerza

NO.	ESTADO	LEGISLACIÓN
11.	GUANAJUATO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
12.	GUERRERO	Cuenta con un acuerdo que establece los principios básicos del uso de la fuerza
13.	HIDALGO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
14.	JALISCO	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
15.	MÉXICO	Emitió su ley en materia en 2016, la cual entró en vigor hasta el 27 de marzo de 2017 (Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016)
16.	MICHOACAN DE OCAMPO	Cuenta con un protocolo de actuación policial de uso de la fuerza frente a detención de infractores o probables responsables
17.	MORELOS	Emitió su legislación en la materia en 2014
18.	NAYARIT	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
19.	NUEVO LEÓN	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
20.	OAXACA	Emitió su legislación en la materia en 2001
21.	PUEBLA	Emitió su legislación en la materia en 2014
22.	QUERETARO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
23.	QUINTANA ROO	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
24.	SAN LUIS POTOSÍ	Cuenta con un acuerdo que establece los principios básicos del uso de la fuerza
25.	SINALOA	Cuenta con un decreto que propone directrices de actuación para el uso de la fuerza
26.	SONORA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
27.	TABASCO	Cuenta con un protocolo de actuación policial de uso de la fuerza frente a detención de infractores o probables responsables

NO.	ESTADO	LEGISLACIÓN
28.	TAMAULIPAS	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
29.	TLAXCALA	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
30.	VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza
31.	YUCATAN	No se hace mención alguna del uso de la fuerza
32.	ZACATECAS	La Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública hace mención del concepto del uso de la fuerza

Por su parte, el Gobierno Federal ha publicado varios acuerdos en intento de regular, justificar y limitar el uso de la fuerza, tales como:

NO.	NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
1.	Acuerdo 04/2012, que expide los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública	SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA	<p>Dentro de los objetivos del uso de la fuerza se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer cumplir la ley • Evitar violaciones a los derechos humanos • Mantener el estado de derecho • Evitar la toma, destrozo o incendio de la propiedad pública o privada • Garantizar el normal funcionamiento del servicio público y el libre tránsito • Disuadir a las personas que participan de manera violenta en conflictos <p>Establece los principios del uso de la fuerza</p> <p>Establece niveles de uso de la fuerza</p> <p>Las instituciones policiales deben establecer los métodos y técnicas para prevención, reacción e investigación del uso de la fuerza, así como las reglas del uso de armas</p> <p>Los integrantes de la policía que no adopten las medidas necesarias para</p>

NO.	NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
			el uso lícito de la fuerza, estarán sujetos a investigación al interior
2.	Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza	COMISIONADO GENERAL DE LA POLICÍA FEDERAL	<p>Agrega como objetivos del uso de la fuerza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger bienes jurídicos tutelados • Contrarrestar la resistencia de personas en caso de flagrancia o mandamiento de autoridad competente • Prevención del delito • Proteger la vida e integridad de terceros y de los integrantes <p>Establece el estricto apego a tres principios legalidad, necesidad y proporcionalidad</p> <p>Desglosa las acciones que considera dentro de cada nivel de uso de la fuerza, siendo estos: presencial, verbalización, control de contacto, control físico, técnicas defensivas menos letales y fuerza potencialmente letal.</p> <p>El uso de la fuerza solo se justifica cuando la agresión es real, actual e inminente</p> <p>Clasifica el equipo y armamento que pueden portar.</p> <p>Establece la obligación de cada integrante de dar aviso a su superior, a la unidad de asuntos internos y a la de derechos humanos cuando haya uso letal de la fuerza</p> <p>Establece que no podrá alegarse el acatamiento de órdenes superiores para eludir responsabilidades cuando se actúe en contraposición a lo previsto en el protocolo y cualquier otra disposición aplicable.</p>

NO.	NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
			Todas las áreas debieron adoptar todas las acciones necesarias para implementar y cumplir el protocolo
3.	Acuerdo A/080/1, para limitar el uso de la fuerza por parte de la policía Ministerial	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA	<p>Define como violaciones graves a los derechos humanos la tortura o cualquier otro trato cruel e inhumano.</p> <p>Son causas para hacer uso de la fuerza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resistencia ante una detención • Defender bienes tutelados • Legítima defensa <p>Las autoridades emplearán armas de fuego en contra de las personas, cuando deba repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho</p> <p>Se establece la obligación de capacitar a los integrantes de la policía, pero sin directrices</p> <p>Establece que se dará especial atención a la ética, derechos humanos y mecanismos de negociación.</p>
4.	Acuerdo 05/2012 para poner a disposición de las autoridades competentes	SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, POLICÍA FEDERAL	El integrante de la Policía Federal, cuando ponga a disposición del Ministerio Público a los probables responsables deberán expresar que existió una oposición a la detención, el procedimiento utilizado y la gradualidad del uso de la fuerza, enfatizando que se realizó de manera legal, necesaria, proporcional u oportuna a la resistencia ejercida
5.	Manual del uso de la fuerza	Secretaria de la Defensa Nacional Aplicable a todos elementos de las fuerzas armadas.	<p>Concepto de uso de la fuerza</p> <p>Concepto de legítima defensa (acreditación)</p> <p>Concepto de uso indebido de la fuerza</p> <p>Principios aplicables al uso de la fuerza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad

NO.	NORMATIVIDAD	ÓRGANO	REGULACIÓN
			<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionalidad • Racionalidad • Legalidad <p>Niveles de resistencia (no agresiva, agresiva, agresiva grave)</p> <p>Niveles del uso de la fuerza</p> <p>Circunstancias en que es procedente el uso de la fuerza, el tipo de armas y mecanismos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actuando en apoyo de las autoridades civiles • Contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave • Impedir la comisión inminente o real de delitos • Proteger de una agresión, bienes jurídicamente tutelados • Legítima defensa • Controlar a una persona que se resista a la detención en casos de flagrancia <p>Reglamenta el tipo de acciones que deben considerar para el uso de la fuerza, divididas en tres etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones previas 2. Acciones durante el uso de la fuerza y armas 3. Acciones posteriores al uso de la fuerza

Al respecto, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Informe de la visita realizada en México en el 2013 por el Relator Especial, emitió la Recomendación B. 81, en la que señaló lo siguiente:

- El Gobierno ha emprendido una serie de iniciativas positivas para reforzar la protección de los derechos humanos de las personas vulnerables y varias

reformas constitucionales importantes, entre otras mejoras institucionales y de política. Aun así, sigue produciéndose un número alarmante de violaciones del derecho a la vida de los grupos vulnerables. La impunidad sigue siendo un problema serio, tanto a nivel individual como a nivel sistémico;

- Es necesario un marco jurídico para el uso de la fuerza. El Relator Especial quedó con la viva impresión de que a nivel federal y en la mayoría de los estados no hay un marco jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, en particular en las detenciones y las manifestaciones;
- En el momento de la visita del Relator, Existían cuatro leyes locales y diversos protocolos sobre la cuestión. Fue informado de que el Gobierno federal había preparado un proyecto de ley, pero insistió en que es necesario contar con una ley amplia y de sólida autoridad;
- Esa legislación debe reservar el uso de fuerza letal a los casos en que sea estrictamente necesario para proteger vidas en peligro inmediato y establecer que el uso de la fuerza de cualquier tipo debe perseguir siempre fines policiales legítimos y ser proporcional a estos objetivos lícitos. También es importante que la ley prevea medidas de rendición de cuentas por el uso ilícito de cualquier tipo de fuerza;
- La promulgación de leyes en esta materia será un indicador importante de la voluntad de México de establecer un marco nacional de derechos humanos más sólido. Esta voluntad debería manifestarse en todos los niveles de gobierno y debería propagarse mediante actividades de capacitación y de otros canales de comunicación, de modo que llegue a formar parte de la cultura de todos los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, así como de la ciudadanía en general;

Como advierte el Relator Especial y del análisis de la reglamentación del uso de la fuerza vigente entonces en nuestro país, en esos instrumentos se adoptan diversos contenidos sobre cómo debe operar el uso de la fuerza por parte de las autoridades. Esta diversidad de cuerpos normativos genera disparidad de criterios en la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad de las personas en nuestra sociedad. La ausencia de un orden normativo homogéneo a nivel nacional que establezca los conceptos; principios generales; especifique las situaciones en las que los elementos de las instituciones de seguridad del Estado puedan emplear los medios y métodos necesarios para emplear el uso progresivo y diferenciado de la fuerza, tomando en cuenta el nivel de cooperación, resistencia o agresión de las personas o la situación a controlar, y oriente sus funciones, genera dificultades al atender de manera precisa todas las situaciones relacionadas con el uso de la fuerza. Ello produce un efecto contrario al propósito de brindar seguridad jurídica, tanto para los elementos de las instituciones de seguridad del Estado cómo ha las personas que habitan dentro del territorio nacional.

Es decir, el Estado -para poder cumplir con su propósito de brindar seguridad de manera eficaz y en cumplimiento de los derechos humanos- debe contar con instituciones confiables y personal de capacitado, ya que “el sistema de derechos humanos tampoco puede funcionar eficazmente por sí mismo sin policía, y en ocasiones, sin el uso de la fuerza”⁶. En definitiva, la legitimidad de la autoridad encargada de hacer cumplir la ley y del Estado en su conjunto, está en riesgo cuando se hace uso de la fuerza y, en particular, de armas de fuego de manera excesiva, arbitraria, abusiva o ilícita. En ese sentido, al no contarse con parámetros que establezcan con claridad el límite para su uso y, al mismo tiempo, criterios para la actuación de las autoridades, genera un riesgo mayor para la sociedad, específicamente ante situaciones de violación a los derechos humanos.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la Corte) se ha pronunciado al respecto, señalando que la falta de lineamientos claros que establezcan los supuestos en los que es oportuno hacer uso de la fuerza debe ser considerada como una omisión por parte del Poder Legislativo y plantea que el ordenamiento que se emita a nivel nacional debe establecer:

1. Los principios plasmados en la Constitución, ya que éstos son la base sobre la cual debe legislarse, al ser los ejes que permitirán preservar los derechos humanos en la materia;
2. Las instrucciones y orientación operativas que ayudan a tomar las decisiones adecuadas;
3. El equipo y capacitación adecuados, que permitan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley llevar a la práctica estas instrucciones.

La creación de dicho orden legal contribuiría a que en el ámbito gubernamental se garantice una actuación por parte de las instituciones con atribuciones para ejercer la fuerza pública se preserven el orden público y la paz social con respeto a los derechos humanos y de manera lícita y eficaz. Con ello se atendería de mejor forma el cumplimiento de la obligación esencial del poder público de garantizar el derecho a la vida, la integridad física y psicológica de todas las personas, así como sus libertades.

La necesidad de legislar en la materia resulta trascendente, no solo para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano ante la comunidad internacional y a las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos, sino que constituye una respuesta a la situación de seguridad actual; una acción que refleja la preocupación que tenemos por enmendar las desafortunadas situaciones que se han presentado en el pasado y la experiencia adquirida de las mismas.

⁶ ONU, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, Parr. 22

Gracias a la labor que desempeña la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el análisis de conflictos suscitados entre los agentes de seguridad del Estado y los grupos de resistencia, podemos constatar la necesidad de llevar a cabo las acciones necesarias para reglamentar el uso de la fuerza. En la recomendación No. 7VG/2017, por los hechos de violencia en Nochixtlán, la CNDH analiza los hechos suscitados dentro de un operativo para determinar si hubo un uso legítimo o ilegítimo de la fuerza. En el documento se puede advertir que a la luz de situaciones concretas:

1. Existe una falta de diseño operativo y, por tanto, una mala ejecución de las autoridades encargadas de llevar a cabo los operativos. En el caso específico, no se trazó una ruta de salida, no se consideró el día, lugar y hora para planear las acciones que debían tomar y las posibles consecuencias;
2. Los elementos de las instituciones de seguridad pública hicieron uso de la fuerza sin un análisis de la situación y sin considerar que este debe atender a un fin legítimo, ser proporcional, necesario y legal;
3. Al hacerse uso de la fuerza, éste no fue progresivo y diferenciado, es decir, no se agotaron los mecanismos de disuasión y persuasión, ni se buscó o se generó el diálogo para hacer frente a la resistencia, se procedió directamente al uso de fuerza no letal y letal y no disminuyó una vez que tienen controlada la situación;
4. No se envió personal capacitado a los operativos y la CNDH constató, a través de las declaraciones de los propios elementos que derivado de la falta de personal, tienen que concurrir servidores públicos cuya función no es de agente de campo;
5. Los elementos de seguridad no contaban con el equipo necesario, de igual manera, en las declaraciones consta que en operativo hubo elementos sin equipo el equipo de protección adecuado;
6. No existieron mecanismos de coordinación entre los mandos y los elementos durante el operativo. En el caso que analizó la recomendación, las autoridades ordenadoras no dieron instrucciones para la retirada, los policías declararon que la orden de retirada y del uso de armas de fuego, fue dictada por su instinto de supervivencia y la necesidad de protección;

Lo anterior, permitió al organismo nacional de protección de los derechos humanos concluir con la declaración de la existencia de violaciones graves a los derechos humanos, principalmente en contra de la vida y la dignidad humana, debido al número de personas afectadas, la actuación excesiva de los servidores públicos, y la falta de mando ante la toma de decisiones de hacer u omisivas. En esa recomendación la propia CNDH establece que ha reconocido (recomendación general 12, de 26 de enero de 2006) que no se opone a la

detención, sometimiento y aseguramiento de persona alguna cuando su conducta está prevista como delictiva, como tampoco se opone a que los servidores públicos con facultades para hacer cumplir la ley atiendan ese deber, siempre y cuando tales actos se realicen conforme a lo dispuesto en los principios y criterios consagrados en la Constitución, tratados internacionales y demás leyes y reglamentos aplicables. No obstante, señaló la CNDH, hasta 2005, se registró un total de 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y la armas de fuego y, dentro del análisis y resolución de éstas, ha podido establecerse que -desafortunadamente- servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, han empleado un uso ilegítimo de la fuerza para hacerlo.

Por otro lado, la comunidad internacional señala que existe una estrecha relación entre el uso de la fuerza y la protección del derecho a la vida e integridad de las personas. Es por esta razón que diversos organismos internacionales han emitido instrumentos, recomendaciones y observaciones al respecto.

Comité Internacional de la Cruz Roja

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organismo especializado en la aplicación y verificación del cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario, el cual reglamenta el derecho aplicable a los conflictos armados, mantiene un diálogo directo con las fuerzas policiales de diversos estados, aun aquellos que no forman parte del mismo, en razón de la protección y cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente aquellos que se ven lesionados por los conflictos armados y otras formas de manifestación de la violencia.

El CICR, destaca que a pesar de la existencia de normas jurídicas claras en el ámbito internacional respecto del uso de la fuerza, lo cierto es que su aplicación no es exacta, debido a que los funcionarios encargados de mantener el orden se enfrentan a situaciones estresantes o de peligro y deben tratar en forma constante con personas que han infringido o que son sospechosas de haber infringido la ley, lo cual implica la obligación de observar unas normas morales y éticas elevadas, a fin de garantizar que esos funcionarios actúen de conformidad con la ley en todas las circunstancias. Remarca que las violaciones a la ley por parte de los funcionarios encargados de hacerla cumplir tienen efectos devastadores para la función de mantenimiento del orden público que debe garantizar el Estado. Agrega que, en un entorno violento, donde la comisión del delito es alta y son elevadas las dificultades que se presentan en el cumplimiento de su deber, suele aceptarse con facilidad la premisa de que “el fin justifica los medios”. Lo anterior fomenta formas de proceder que van más allá del ámbito discrecional de actuación dentro de las funciones de las fuerzas policiales.

Por ello, prevenir la violencia y evitar la necesidad de recurrir al uso de la fuerza deberían ser principios rectores en el manejo de cualquier situación que está relacionada con el

mantenimiento del orden público. Todo ello en consonancia con los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario sobre restricciones el uso de las armas y mecanismos de uso de la fuerza, previstos por los Convenios de Ginebra y, en lo particular por el principio no. 20, el cual establece que en todas las situaciones relacionadas con el orden, se debe dar prioridad a las técnicas de comunicación, negociación y reducción de conflictos.

El cumplimiento de dichos principios busca garantizar la más amplia protección, no solo a la vida y la integridad, sino también al derecho a la reunión pacífica, reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que expresamente prevé que únicamente podrán ser limitados por las causales previstas en ley, siempre que estas estén relacionadas con la protección a la sociedad democrática, al orden público, a la seguridad nacional, la salud, la moral y otros derechos humanos.

Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos

Es el caso de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el cual correlaciona el uso de la fuerza con los derechos consagrados en el artículo 4º y 5º de ésta, donde presupone que ninguna persona puede ser privada de la vida arbitrariamente y que debe protegerse la integridad personal, además requiere que los Estados parte se obliguen a garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, así como a adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar estos derechos, de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.

Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el informe anual del año 2015, señala en el *Capítulo IV.A "Uso de la Fuerza"*, que en todo Estado recae la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público, y que de esta premisa se desprende la facultad de los Estados de hacer uso de la fuerza. Sin embargo, esta facultad tiene su limitante en la observancia de los derechos humanos, por lo cual indica que alcanzar los fines del Estado no implica que el poder del mismo sea ilimitado, porque su función es protectora.

Por lo tanto, la CIDH, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han coincidido en que, para que el uso de la fuerza se encuentre justificado se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

Por su parte, la Corte Interamericana considera adicionalmente que el uso legítimo de la fuerza y de armas de fuego por parte de las autoridades debe ajustarse a ciertos principios rectores, como la excepcionalidad y la necesidad. Además, estima que las labores específicas de disuasión y contención del delito deben ser también considerados como una causa de justificación contenida en la legítima defensa, ya que se prevé la existencia de un

peligro inminente de muerte o lesiones graves o, en todo caso, evitar la comisión de un delito particularmente grave que implique una seria amenaza para la vida.

Asimismo, la propia Corte Interamericana ha sentado diversos precedentes en esta materia, que resultan rectores para las atribuciones del Estado mexicano, pues considera que para la preservación del orden público y el restablecimiento de la paz, el Estado debe vigilar que sus corporaciones de seguridad respeten la vida y que se establezcan las políticas, parámetros y directrices necesarios para buscar las estrategias adecuadas que restrinjan el uso de armas que puedan lesionar u ocasionar la muerte, tal como lo estableció en el caso “Nadage y Otros Vs. República Dominicana (2012)”:

“80. Esta Corte ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta. En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.

81. A su vez, el Estado debe realizar capacitaciones a sus agentes con la finalidad de que conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo.”

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Por su parte, la ONU recomienda a los Estados Parte adoptar las directrices establecidas dentro de los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante, “Principios básicos”), que fueron elaborados por diversos expertos del área de la aplicación de la ley, incluidos agentes de policía, los cuales debatieron en una serie de reuniones preparatorias y consultas entre 1987 y 1990, antes de ser adoptados finalmente por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba (27 de agosto - 7 de septiembre de 1990). La Asamblea General de la ONU acogió con satisfacción los Principios básicos en su Resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990. Desde entonces, los Principios básicos se han convertido en referencia y orientación fundamentales para quienes tienen como objetivo garantizar que el uso de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respeten los derechos humanos, en particular prestando la debida atención a la protección del derecho a la vida y a la seguridad de la persona, tal como se expresa en el preámbulo:

“[...] Considerando que la amenaza a la vida y a la seguridad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe considerarse como una amenaza a la estabilidad de toda la sociedad, [...]

[...] Teniendo presente que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos, [...]

[...] Considerando que es oportuno, teniendo debidamente en cuenta su seguridad personal, atender al papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la administración de justicia y la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, a su responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, y a la importancia de sus calificaciones, capacitación y conducta. Los Principios Básicos que se enuncian a continuación, formulados para asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, [...].”

En seguimiento de lo anterior, la ONU expidió *Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley*, adoptado por la *Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*, el 17 de diciembre de 1979. A través de este instrumento que busca establecer que el desempeño de las tareas por parte de los agentes es proteger la dignidad humana, lo cual se logrará solo a través del mantenimiento y protección de los derechos humanos, así como de la ponderación sobre la necesidad y la excepcionalidad del uso de la fuerza.

Posteriormente, la propia Asamblea General *aprobó los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, adoptados el 7 de septiembre de 1990, Dicho documento especifica las condiciones que deberán cumplirse para el buen empleo de armas de fuego, los cuales son:

- La necesidad de reducir al mínimo los daños y lesiones;
- La defensa propia o de otras personas en caso de peligro inminente; y
- La pertinencia de evitar un delito grave que implique una seria amenaza a la vida.

En cualquiera de estas situaciones, la ONU considera que solo deberá hacerse uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente necesario para proteger la vida. Es por esta situación que los gobiernos deben dotar a los funcionarios de distintos tipos de

armas y municiones, así como de la preparación adecuada, lo que resultará en el “uso progresivo y diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego”.

En este sentido, los Estados deben impulsar la adopción de un orden jurídico adecuado, que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida. Esta legislación nacional debe establecer pautas suficientemente claras para la utilización de la fuerza y de las armas de fuego, así como adoptar, entre otras cosas, la capacitación de las autoridades encargadas de llevar a cabo esta función de la seguridad pública, conforme a los principios y normas imperantes en la protección a los derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y preocupados por la seguridad de los mexicanos y de las autoridades que se arriesgan para proteger a nuestras familias, es que se consideró necesaria la expedición de una ley de nacional que regule el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública del Estado y, destacadamente, de las instituciones policiales, a fin de favorecer la seguridad jurídica y, sobre todo, la protección y salvaguarda de los derechos humanos en armonía con el artículo primero de la Constitución, lo que requiere atender las convenciones internacionales suscritas y adecuarse a los estándares internacionales en materia de uso de la fuerza, y, por supuesto, incorporar la experiencia obtenida de los resultados de los operativos en los que se emplea el uso de la fuerza por parte de todas las autoridades encargadas de salvaguardar la seguridad pública y el orden social, para así establecer las obligaciones y lineamientos necesarios tendientes a alcanzar esos objetivos con el menor daño y la mayor protección a las personas.

En este sentido, la presente iniciativa pretende subsanar la ausencia de criterios uniformes en la materia y encuentra su justificación, en primer lugar, en la necesidad de regular la actuación de las instituciones de seguridad pública en el ejercicio de sus facultades, cuando éstas requieren hacer uso de la fuerza, que ha sido un tema pendiente en las actuaciones de las mismas.

Y, en segundo lugar, en los fundamentos jurídicos en los que toda legislación debe apoyarse. Por un lado, la Norma Fundamental, consistente en los principios establecidos en el artículo 21 por el Órgano Revisor de la Constitución, donde se precisa que es facultad de la Federación, de las entidades federativas, y de los municipios dar cumplimiento a las funciones de seguridad pública, de acuerdo con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. Y, por otro lado, lo dispuesto en el artículo 1 de la propia Constitución, al establecerse la obligación de todos los servidores públicos de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. ,

Aunado a lo expuesto, es preciso hacer referencia al bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad por el cual se obliga a las autoridades, en el ámbito de su competencia, a considerar los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. En el caso presente, para la actuación del Poder Legislativo al momento de expedir o reformar cualquier disposición, debido a que forman parte de la ley suprema de toda la unión, en

armonía con el artículo 133 de la Constitución. Nuestra referencia particular al formular la presente iniciativa es, como se ha expuesto, las previsiones de los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos y las distintas determinaciones y criterios de organizaciones internacionales competentes para dilucidar los estándares universales sobre el uso legítimo de la fuerza.

En efecto, los instrumentos internacionales establecen que el uso legítimo de la fuerza debe atender los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad. Esto quiere decir que para que un elemento a cargo de funciones en materia de seguridad pública pueda hacer uso de la fuerza, debe de tener: 1) una facultad que así lo prevea; 2) un fin legítimo; 3) una consideración para que su actuación sea cualitativa, cuantitativa y que no se prolongue en el tiempo más de lo necesario; 4) una convicción racional que es la única forma de llegar al objetivo. En este mismo sentido se ha pronunciado el Pleno de la Corte en la Tesis: P. LIII/2010 que al tenor señala:

“SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD.”⁷

La legalidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos es un principio exigido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer los principios rectores de la función de seguridad pública y también es un elemento necesario para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza. Desde esta última perspectiva, la verificación de la legalidad en el uso de la fuerza pública requiere que: 1) Encuentre fundamento en una norma jurídica preestablecida, constitucional o legal, pudiendo estar complementada por normas reglamentarias e inclusive protocolarias, a fin de que con base en lo dispuesto se actúe cuando la normativa respectiva lo autorice, tomando en cuenta que la naturaleza y riesgos que implica esa actividad para los derechos humanos de los civiles tornan necesaria la existencia de directrices en la ley conforme a las cuales los agentes del Estado hagan uso de la fuerza pública, especialmente de la letal; 2) La autoridad que haga uso de ella sea la autorizada por la ley para hacerlo; y, 3) El fin perseguido con su uso sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible. Esto es, se trata de una valoración particular del caso que puede involucrar variables de orden fáctico y que comprende tanto la verificación de la legalidad de la causa bajo la cual se justificaría la acción de uso de la fuerza pública como los objetivos con ella perseguidos. Así, en tanto el fin perseguido por la acción encuadre en el marco de las facultades y deberes

⁷ Tesis Aislada, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XXXIII, Enero de 2011. Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél.”

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, dentro de su periodo de sesiones número 26 y con motivo del “Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias” (Señor Christof Heyns), dentro del tema 3 de la agenda de dicho periodo, en el cual se discutieron y emitieron las recomendaciones pertinentes relacionadas a la promoción y protección de los derechos humanos, civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, mismas que fueron aceptadas por el Estado mexicano y por lo cual revisten el compromiso de cumplirlas. A En este contexto, se señala, en primer lugar, que no existe un orden jurídico coherente y ampliamente aceptado sobre el uso de la fuerza, por parte de los agentes con competencia en materia de seguridad pública en nuestro país, lo que se advierte en particular en las detenciones y manifestaciones. Al efecto, el Relator Especial señala que existen cuatro leyes locales y diversos protocolos en cuestión que no están homologados.

Además, en 2014 el Gobierno Federal expuso al Relator Especial que se elaboraría una ley sobre el uso de la fuerza, ya que había firmado un acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tendiente a ese objetivo, a lo cual agregó que *“esta legislación debe reservar el uso de la fuerza letal a los casos en que sea estrictamente necesario para proteger vidas en peligro inmediato y establecer que el uso de la fuerza de cualquier tipo debe perseguir siempre fines policiales legítimos y ser proporcional a estos objetivos lícitos. También es importante que la ley prevea medidas de rendición de cuentas por el uso ilícito de cualquier tipo de fuerza”*⁸. Además, el Relator Especial también señaló que *“el grado en que se promulguen leyes sobre la utilización de la fuerza será un indicador importante de la voluntad de México de establecer un marco nacional de derechos humanos más sólido. Esta voluntad debería manifestarse en todos los niveles de gobierno y debería propagarse mediante actividades de capacitación y de otros canales de comunicación, de modo que llegue a formar parte de la cultura de todos los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, así como de la ciudadanía en general”*⁹.

Al finalizarse el análisis del Consejo de Derechos Humanos se estableció, dentro de la recomendación 107 del documento citado, que México:

Debería adoptar las acciones necesarias para *“aprobar una ley general sobre el uso de la fuerza -en particular durante las manifestaciones y los arrestos- que se aplique a todas las*

⁸ A/HRC/26/36/Add.1, párrafo 31, C. Otras necesidades legislativas, Un marco jurídico para el uso de la fuerza.

⁹ Ídem, párrafo 32

fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos más exigentes. ¹⁰

III. La reforma constitucional y la presente iniciativa de ley

En un ejercicio histórico, el Senado de la República de la LXIV Legislatura aprobó por unanimidad el Decreto de reformas constitucionales en materia de seguridad pública y para la creación de la Guardia Nacional, como una nueva institución policial civil de la Federación, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del año en curso. Conforme a sus disposiciones se otorga al Congreso de la Unión la facultad para emitir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, concebido como un ordenamiento que habrá de regular a todas las instituciones de seguridad pública e incluso a la Fuerza Armada permanente que realice funciones de seguridad pública, en el uso de la fuerza

La discusión de las distintas propuestas inherentes a la modificación de la Ley Fundamental se enmarcó en un amplio ejercicio de parlamento abierto, en la que muy diversos y plurales especialistas de la academia, el sector público y la sociedad civil expusieron su experiencia, opiniones, puntos de vista y propuestas con el fin de aportar a la creación del mejor orden jurídico para encontrar soluciones al grave problema de inseguridad que enfrenta el país, sobre la base de conciliar la eficiencia y la eficacia que requieren las instituciones policiales y irrestricto el respeto a los derechos humanos, tanto el propio de brindar seguridad pública, como los de seguridad jurídica de quienes pudieran encontrarse en la comisión de un ilícito penal o se tengan indicios de que lo han cometido.

La mesa de trabajo, “Profesionalización, capacitación y uso de la fuerza en temas de seguridad” en el marco del ejercicio parlamento abierto que realizó el Senado, nos permitió escuchar a 19 personas de diversos ámbitos de especialidad. Una de las conclusiones principales de esa mesa fue que el uso de la fuerza debe atender a los protocolos internacionales, a las recomendaciones y principios que han determinado instancias internacionales, como son: la legalidad, la estricta necesidad y la racionalidad, así como atender la perspectiva de género. En este sentido, se planteó que el ordenamiento en la materia debe ser claro en la facultad de las corporaciones para actuar antes, durante y después del uso de la fuerza, determinar criterios de proporcionalidad y poder apelar a la rendición de cuentas de quienes ejercen este uso de la fuerza.

Conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Esto constituye un marco de referencia fundamental en la generación de políticas y acciones por parte de cualquier Estado. La propia Convención Americana sobre Derechos Humanos establece una

¹⁰ A/HRC/26/36/Add.1, VI. Recomendaciones. A. Marco jurídico y de política, párrafo 107

regulación relativa a los deberes de los Estados, con relación a los derechos que deben protegerse en la generación de normas vinculadas a la integridad personal, señalando en su artículo 5, entre otros, los siguientes supuestos:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

En su Informe Anual 2015, la CIDH señaló que, desde finales de 2014 a la fecha de aprobación de dicho informe, en la región la fuerza ha sido empleada de forma "incompatible con los estándares internacionales", y agrega que la falta de entrenamiento, coordinación, supervisión y control, han causado daños irreparables a la vida e integridad personal.

De las observaciones emitidas por ese órgano internacional se destaca que en México hay ausencia de un instrumento que se apegue a los estándares internacionales y que sea aplicado a todos los cuerpos de seguridad pública. En particular resalta que, en ese momento, si bien existían entidades federativas que habían emitido leyes estatales "en la materia, así como diversos instrumentos que regulan el uso de la fuerza, lo cierto es que son esquemas aislados y no están contenidos en un marco institucional de carácter nacional que atienda criterios, alcances, requisitos y regulaciones específicas sobre el tema.

En tal sentido, la CIDH recomendó, para que el uso de la fuerza sea acorde con el derecho internacional de los derechos humanos, lo siguiente:

"Adoptar las medidas legislativas, y de cualquier otra índole, que sean necesarias para regular el uso de la fuerza letal y menos letal por parte de los agentes del orden, conforme a los estándares del Sistema Regional, los Principios sobre empleo de la fuerza, el Código de conducta para funcionarios y demás instrumentos internacionales relevantes. Al regular el uso de la fuerza letal, las normas deberán ser detalladas y precisas, sin vacíos que pudiesen ser susceptibles a interpretaciones contrarias al sentido de los estándares internacionales en materia de los derechos humanos y que retome las directrices internacionales, en particular los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990."

Dicho instrumento internacional establece que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Asimismo, en sus consideraciones señala que el Séptimo Congreso, en su resolución 14, entre otras cosas, subrayó que el empleo de la fuerza y las armas de fuego

por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos.

Es decir, sólo se recurrirá al empleo de la fuerza con el máximo respeto por la ley y con la debida atención al grave impacto que pueda causar en diversos derechos humanos: el derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la dignidad humana, a la privacidad y a la libertad de circulación, por citar sólo los que se ven afectados con más frecuencia.

Para efectos de lo anterior, se propone con el nuevo ordenamiento regular los principios generales siguientes:

- I. Los funcionarios encargados de salvaguardar la seguridad pública cumplirán en todo momento los deberes que les impone la Ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
- II. En el desempeño de sus tareas, los cuerpos de seguridad respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
- III. Los cuerpos de seguridad pública no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden o cuando corra peligro la integridad física de las personas y, en la medida en que razonablemente sea necesaria según las circunstancias, para la prevención de un delito, efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes, o ayudar a efectuarla. Así, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites. Asimismo, no dará lugar interpretación alguna relativa a que el ordenamiento que se propone autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.
- IV. El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. No podrán emplearse armas de fuego como señal de advertencia. Tampoco pueden usarse para controlar o dispersar manifestaciones.
- V. Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento las instituciones de seguridad pública se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Toda revelación de tal información con otros fines será sancionada en los términos de las disposiciones aplicables.

- VI. Ningún miembro de las instituciones de seguridad pública podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- VII. Las instituciones de seguridad pública y sus integrantes deberán asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
- VIII. Las instituciones de seguridad pública y sus integrantes no incurrirán en ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán. Cualquier acto de corrupción, lo mismo que en cualquier otro abuso de autoridad será sancionado en los términos que la legislación aplicable establezca.
- IX. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberán rendir cuentas del desempeño que sus funciones y de su respeto al orden jurídico y a las disposiciones operativas que los vinculan. Esto significa que no sólo los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones a título individual, sino también quienes las dictan, supervisen o controlen de algún otro modo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o bien sean responsables de la planificación y preparación de las operaciones de aplicación de la ley, así como el organismo en su conjunto.

Aunado a lo anterior, con la propuesta de mérito se contempla establecer las reglas generales sobre la manera en que los Estados y los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben llevar a la práctica los principios y las consideraciones legales subyacentes en lo relativo al uso de la fuerza contra personas:

- I. Utilización de comandos de voz: Se refiere al acto en el que el integrante ejerciendo su potestad de autoridad, libra instrucciones a la persona o personas para que desistan de su conducta y eviten oponer resistencia a las órdenes dictadas, advirtiendo la posibilidad de hacer uso de acciones disuasivas, de control y aseguramiento.
- II. Técnicas de control: Se refiere al empleo de procedimientos tácticos de coacción defensiva o proactiva, reducción física de movimientos y utilización de armas no letales.
- III. Presencia de autoridad: Consiste en el hecho de que el integrante haga acto de presencia frente a las personas informando del objetivo de su intervención o haciendo notar su investidura de autoridad.

- IV. Uso de armas: Consiste en el nivel extremo del uso de la fuerza y del armamento, orientado a defender la vida propia del integrante, de sus compañeros o de terceros, frente a una agresión violenta agravada del o los sujetos a controlar, que represente un escenario de violencia mortal. En estos casos debe velarse por el principio de protección; es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves. La Corte Europea de Derechos Humanos ha manifestado que la fuerza se debe usar sólo en los casos en que es estrictamente indispensable.

Entonces, se puede señalar que el poder público, como representante del interés general expresado en la ley, requiere de la posibilidad de recurrir a la legítima coacción física para asegurar el cumplimiento del orden jurídico y así asegurar la eficacia a sus disposiciones, siempre cuidando el debido respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución en términos de lo previsto por su artículo 1º.

Cuando se presentan estos casos extremos, se deben analizar tres elementos: causalidad objetiva, proporcionalidad y congruencia con el Estado democrático de Derecho.

En 2016, la organización *Open Society Justice Initiative*, en colaboración con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, el Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, presentaron el informe "*ATROCIDADES INNEGABLES. CONFRONTANDO CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN MÉXICO*", en el cual se precisa que existen fundamentos razonables para considerar que existen actores tanto estatales como no estatales que han cometido crímenes de lesa humanidad en México.

El informe en cita sugiere que el aumento de la violencia se ha debido a la perpetrada por el crimen organizado, la fallida estrategia de seguridad del gobierno y a que se suele recurrir excesivamente al uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza, lo que a su juicio ha contribuido -en buena medida- a la ola de violencia que se ha apoderado de las calles de nuestro país.

Por lo antes expuesto, dada la necesidad de contar con una regulación adecuada del uso de la fuerza, se somete a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa para expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, en la cual se retoman los principios normativos establecidos en los instrumentos internacionales aportados por la ONU, a saber: *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*; *las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, y el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, estableciendo a cargo de los servidores públicos responsables de la función de salvaguardar la seguridad pública, la obligación de cumplir en todo momento los deberes que les impondrá el nuevo ordenamiento jurídico, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas.

Se establece, además, que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes, en el desempeño de sus funciones, responsabilidades y tareas, respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas; asimismo, se incorporan los principios básicos para prevenir el abuso en el uso de la fuerza pública, recalcando en todo momento que quien forma parte de una institución de seguridad pública no empleará la fuerza, salvo cuando ello sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden o cuando corra peligro la integridad física de las personas.

El texto normativo que se propone a través de la presente iniciativa hace hincapié en que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes solo podrán usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que ese uso resulte razonable al riesgo que se enfrenta, según las circunstancias para la prevención de un delito y para efectuar la detención legal de una persona, recalcándose que no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites y reiterándose que las disposiciones contenidas en este nuevo ordenamiento en ningún caso deberán interpretarse en el sentido de autorizar el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

La ley que se propone precisa, además, que el uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Por lo tanto, no podrán emplearse armas de fuego como señal de advertencia; tampoco podrán usarse para controlar o dispersar manifestaciones. Por otra parte, la legislación que se propone establece principios para el uso de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad pública e incluso de la Fuerza Armada permanente que realicen funciones de seguridad pública, lo que implica su extensión a quienes tienen tareas en instituciones de ejecución de sanciones penales. En todo caso, quien forme parte de una institución de seguridad pública no podrá hacer uso de la fuerza para infligir, instigar o tolerar ningún acto de violencia sin justificación y, mucho menos, de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales como justificación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.; Se propone, además, que las instituciones de seguridad pública y sus integrantes aseguren la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise. Se entiende, desde luego, que quien forme parte de una institución de seguridad pública proporcionará también la atención médica necesaria inmediata a las víctimas de un delito.

Cabe señalar que uno de los logros fundamentales del trabajo realizado conjuntamente por los Grupos Parlamentarios conformados al interior del Senado con los representantes del Ejecutivo Federal para la construcción del régimen jurídico derivado de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, fue la inclusión expresa de la aplicación del nuevo ordenamiento a los integrantes de la Fuerza Armada permanente cuando realicen tareas de seguridad pública. E.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas remitió un documento a esta Representación Popular, donde incluía recomendaciones para la adecuada regulación del uso de la fuerza, los cuales, con independencia de la definición previa en la reforma constitucional del carácter nacional del ordenamiento, constituyen elementos fundamentales

de la ley que se propone:

- *“La Ley debería ser de alcance nacional, esto es, aplicable para todas las personas funcionarias públicas encargadas de hacer cumplir la ley en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y obligatoria para todas las instituciones y corporaciones estatales que emplean la fuerza.*
- *La definición de uso de la fuerza en la Ley Nacional debería ser lo suficientemente comprensiva para regular todos los aspectos en que se utilice la misma por parte de agentes estatales.*
- *La Ley Nacional debería incluir como sujetos obligados a todos aquellos agentes a través de los cuales el Estado ejerce la fuerza en funciones de seguridad pública, de procuración de justicia (específicamente en lo que se refiere al uso de la fuerza en el contexto de investigación de delitos), autoridades penitenciarias y autoridades migratorias, así como a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional.*
- *La Ley Nacional debería incorporar por lo menos los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, entre los que destacan los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, prevención/precaución y no discriminación.*
- *La Ley Nacional debería regular el uso de la fuerza con perspectiva de género.*
- *La transparencia y rendición de cuentas deberían ser principios rectores de la Ley Nacional, así como una herramienta para erradicar la cultura del secretismo que todavía prevalece en sectores relacionados con la seguridad y justicia.*
- *La Ley Nacional debería asegurar la investigación de violaciones a derechos humanos, particularmente las de afectación a la vida e integridad personal, incluidas las denuncias de uso excesivo de la fuerza letal, acorde con estándares internacionales. Igualmente, deberá regular las responsabilidades en cuatro dimensiones: 1) la responsabilidad directa, 2) la responsabilidad por omisión, 3) la responsabilidad de los mandos y 4) la responsabilidad de los mandos por las acciones de sus subordinados.*
- *La Ley Nacional debería permitir la supervisión ciudadana y civil de los agentes estatales que usan la fuerza y de la implementación de la Ley.*
- *La Ley Nacional debería regular el uso de la fuerza en manifestaciones y protestas sociales de acuerdo con estándares internacionales sobre la base de que las protestas o manifestaciones públicas no constituyen una amenaza al orden público, que no debe obstaculizarse el acompañamiento por parte de*

periodistas, comunicadores sociales y defensores de derechos humanos en las mismas, y la obligación de planificar cuidadosa y minuciosamente la intervención de las fuerzas de seguridad al respecto.

- *La Ley Nacional debería prohibir de manera absoluta todo uso de la fuerza que inflija dolor o sufrimiento intencional, así como prohibir de manera absoluta la fabricación, la producción, el comercio y el uso de armas y otros medios de despliegue de la fuerza que sean intrínsecamente crueles, inhumanos o degradantes.”*

El 17 de mayo del 2019, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas emitió sus observaciones finales en torno al séptimo informe periódico de México, ahí estableció diversas obligaciones que nuestro país debe de observar, por ejemplo:

A) Velar porque se investigue de manera pronta e imparcial todas las denuncias relativas al uso excesivo de la fuerza, especialmente la fuerza letal por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad y el personal militar, asegurarse de que se enjuicie a los presuntos autores, y que, de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos y se repare plenamente a las víctimas o sus familiares;

B) Hacer públicas las cifras de personas muertas, heridas y detenidas durante los operativos de seguridad;

C) Garantizar que las tareas de mantenimiento del orden público estén a cargo, en la mayor medida posible, de autoridades civiles y no militares. Se deberá garantizar también el mando civil de la guardia nacional, a fin de preservar la independencia;

D) Adoptar la Ley Nacional sobre el uso de la fuerza prevista en el artículo 73, fracción XXIII de la Constitución, conforme al contenido de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;

E) adoptar las medidas necesarias para garantizar la correcta identificación de los miembros de las fuerzas de seguridad en todo momento durante el ejercicio de sus funciones.

A nuestra consideración, la presente iniciativa cumple con dichas obligaciones, por lo que el orden jurídico está proyectado para que no solamente sea constitucional, sino también convencional a la luz de los tratados internacionales y de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de derechos humanos reconocidos por nuestro derecho interno

En el texto que integra la presente iniciativa de ley se consideran atendidos los elementos expuestos por la citada Oficina del Alto Comisionado.

Además, se incluyen obligaciones para la capacitación de los agentes en el uso de la fuerza y los distintos niveles de aplicación, así como técnicas de solución pacífica de conflictos. En este mismo sentido, se establece una obligación para la modernización paulatina de los equipos en aras de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, y refrendando el compromiso que tienen las y los integrantes de los diversos Grupos Parlamentarios conformados al interior de la LXIV Legislatura del Senado de la República, se somete a consideración del Pleno del Senado de la República la siguiente: