



Crerios en el “Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal”

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

[Investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México]

MIGUEL ÁNGEL CRUZ MUCIÑO

[Titular del Instituto de Investigaciones y Formación en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México]

El “Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal” (Protocolo) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 2021 y fue expedido por el comisionado del Servicio de Protección Federal, en términos del artículo 12, fracciones v y xix, del Reglamento del Servicio de Protección Federal, que lo faculta para “autorizar los protocolos y procedimientos sistemáticos de operación de la institución”.

Es una regulación que reglamenta, a su vez, el acuerdo 04/2012 del secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública; así como el artículo 16 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución.

Al respecto, debemos señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, señaló, respecto del uso de la fuerza, que “su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el ‘absolutamente necesario’ en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler” (CorteIDH, 2006).

Y en su opinión consultiva 6/86, denominada “La expresión ‘Leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, el mismo tribunal interamericano puntualizó que

la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución [CorteIDH, 1986, párr. 22].

Por eso llama la atención que, mediante una regulación de cuarto nivel, se establezcan estos criterios. Consideramos que, tal como lo señala la CorteIDH, debieron quedar establecidos en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

El Protocolo recoge una serie de criterios que previamente fueron aprobados por la primera sala y por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver diferentes amparos, así como por el 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.

En el amparo directo en revisión 3153/2014, la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló:

El artículo 19, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el derecho fundamental de toda persona a no recibir mal trato durante las aprehensiones o detenciones; asimismo, el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona a la libertad y seguridad personales y protege el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal o arbitraria. Por tanto, en un contexto donde las fuerzas policiales realizan una detención, el uso de la fuerza pública debe ser limitado y ceñirse al cumplimiento estricto de los siguientes parámetros esenciales: 1) Legitimidad, que se refiere tanto a la facultad de quien la realiza como a la finalidad de la medida, es decir, que la misma sea inherente a las actividades de ciertos funcionarios para preservar el orden y la seguridad pública, pero únicamente puede ser utilizada en casos muy específicos y cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del resultado. 2) Necesidad, que supone el que la fuerza pública debe ser utilizada solamente cuando sea absolutamente necesaria, pero deben agotarse previamente los medios no violentos que existan para lograr el objetivo que se busca, de manera que sólo opere cuando las alternativas menos restrictivas ya fueron agotadas y no dieron resultados, en función de las respuestas que el agente o



corporación deba ir dando a los estímulos que reciba, por lo que es preciso verificar si la persona que se pretende detener representa una amenaza o un peligro real o inminente para los agentes o terceros. 3) Idoneidad, que implica su uso como el medio adecuado para lograr la detención. 4) Proporcionalidad, que exige la existencia de una correlación entre la usada y el motivo que la detona, pues el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido; así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza según corresponda [SCJN, 2015, p. 1653].

El primer principio que señala el Protocolo es el de legalidad. Según el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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 del Estado, la acción policiaca y el uso de la fuerza podrán ser constitucionalmente disponibles para cumplir con su función auxiliar de aquél [SCJN, 2011a, p. 61].

El segundo principio que señala el Protocolo es el de necesidad. Según el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La necesidad es un elemento indispensable para analizar la razonabilidad en el uso de la fuerza pública por parte de los cuerpos policiacos. Desde esta perspectiva, la ve-

rificación de la necesidad, como parte del análisis de razonabilidad del uso de la fuerza pública, implica evaluar si la medida es necesaria según sean las circunstancias de hecho y para el cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, por supuesto, avalados por la norma jurídica. Así, la necesidad de un acto de esta naturaleza implica que exista vinculación entre el fin y el medio utilizado, pues la forma y el grado de fuerza con que se ejecute debe ser, luego de la respectiva y previa valoración de las alternativas disponibles, la que se debió haber considerado pertinente e instrumental para cumplir los fines inmediatos y mediatos que se persiguen con la acción. Más todavía, dado que se trata del terreno de aplicación de fuerza (por ser en sí mismo restrictivo), para que una intervención de ésta pueda ser válidamente considerada como necesaria, debe estar precedida por acciones o medidas pacíficas que hayan resultado inexitosas, inútiles y/o ineficaces para el logro de los fines perseguidos por el Estado. En consecuencia, la fuerza es necesaria cuando las alternativas que la excluyen fueron agotadas y no dieron resultados, máxime que la necesidad de la acción de fuerza se determina en función de las respuestas que el agente (o la corporación) deba ir dando a los estímulos externos que reciba. Así, la valoración de la necesidad del uso de la fuerza supone también diferenciar técnicas, armas y niveles de fuerza, según las circunstancias lo vayan justificando, ya sea para aumentar o para disminuir el grado de intervención [SCJN, 2011b, p. 62].

El tercer principio que señala el Protocolo es el de legitimidad. Según el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

La legitimidad del uso de la fuerza pública, así como el análisis de su verificación, en razón de los derechos humanos que asisten a las personas sobre las que se ejecuta una acción de fuerza por parte de los cuerpos policíacos, exigen diferenciar distintos momentos en su uso: primero, verificar la legitimidad de las causas que llevan a la intervención misma (contexto de hecho) y las acciones previas a ello (planeación y medidas alternativas); segundo, verificar la regularidad de la intervención en sí misma (ejecución), y tercero, analizar las acciones estatales tomadas luego de haber intervenido con fuerza pública; medidas que, en atención a los deberes positivos que imponen al Estado los derechos humanos, son exigibles a quien la usó, en razón de la transparencia y rendición de cuentas a que está sujeta la actividad estatal [SCJN, 2011c, p. 60].

Lo deseable sería que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, como norma reglamentaria del artículo 21 de la Constitución, estableciera los principios antes señalados, y no dejara que normas reglamentarias como la que se comenta los desarrollaran, ya que podrían ser contrarios a la jurisprudencia de la Corte IDH y al artículo 21 de la Constitución, que reconocen el principio de reserva de ley.



FUENTES CONSULTADAS

CorteIDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, sentencia del 5 de julio de 2006, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

———. “La expresión ‘Leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Detenciones mediante el uso de la fuerza pública. Parámetros esenciales que las autoridades deben observar para estimar que aquéllas son acordes al régimen constitucional”. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tesis aislada 1A. CCLXXXVII/2015 (10a.), primera sala, décima época, libro 23, octubre de 2015, t. II, p. 1653.

———. “Seguridad pública. La razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos exige la verificación de su legalidad”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis aislada P. LIII/2010, pleno, novena época, t. XXXIII, enero de 2011a, p. 61.

———. “Seguridad pública. La razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos exige la verificación de su necesidad”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis aislada P. LIV/2010, pleno, novena época, t. XXXIII, enero de 2011b, p. 62.

———. “Seguridad pública. Estadios temporales para verificar la regularidad del ejercicio de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis aislada P. LVIII/2010, pleno, novena época, t. XXXIII, enero de 2011c, p. 60.