



Dignitas

ISSN: 2007-4379 · eISSN: 2594-2972

AÑO XV, NÚM. 42, ENERO-ABRIL DE 2022

42



USO DE LA FUERZA



COMISIÓN DE
**DERECHOS
HUMANOS**
DEL ESTADO DE MÉXICO



COMISIÓN DE
DERECHOS
HUMANOS
DEL ESTADO DE MÉXICO

CODHEM

M. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
Presidenta

L. EN D. MIGUEL ÁNGEL CRUZ MUCIÑO
Dirección general

L. EN D. G. RICARDO GALLARDO SÁNCHEZ
Edición, diseño y formación

L. EN C. C. JULIO ULISES GALLARDO SÁNCHEZ
Revisión de textos

CONSEJO EDITORIAL

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ
Universidad de la Coruña, España

MARÍA DE JESÚS MEDINA ARELLANO
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

JOSÉ LUIS CABALLERO OCHOA
Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana

MARGARITA LUNA RAMOS
Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación

CAROLINA LEÓN BASTOS
Universidad Anáhuac Norte

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dignitas está incluida en el catálogo
del Sistema Regional de Información en Línea
para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe,
España y Portugal (Latindex).

Las opiniones vertidas en esta publicación son responsabilidad de los autores.
La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México las ha publicado
en apoyo a la libertad de expresión y el respeto a la pluralidad.

Contacto

Dr. Nicolás San Juan, núm. 113,
colonia Ex Rancho Cuauhtémoc, Toluca, México, C. P. 50010

Contacto principal

MIGUEL ÁNGEL CRUZ MUCIÑO
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Teléfono (722) 2361650
publicaciones@codhem.org.mx

Contacto de soporte

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
Teléfono (722) 2361650
publicaciones@codhem.org.mx



CONTENIDO

- 7 | *Presentación*
MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
- A FONDO**
- 13 | **Estrategia y política de defensa en Colombia:
uso de la fuerza en ecosistemas criminales urbanos**
NÉSTOR JESID DÍAZ ARENAS
JAIME CUBIDES-CÁRDENAS
- 27 | **Reflexiones acerca de la regulación del uso
de la fuerza por parte de los agentes estatales
frente a las protestas ocurridas en México
y Colombia en 2020-2021**
VALERIA ECHEVERRY RODRÍGUEZ
- 49 | **La acción de inconstitucionalidad 64/2019
y el uso de la fuerza: un análisis desde el derecho
internacional de los derechos humanos**
JOSÉ DE JESÚS GUZMÁN MORALES
- CRITERIOS SOBRE EL USO DE LA FUERZA**
- 73 | **El uso legítimo de la fuerza en el Estado de derecho**
JUAN FAROPPA FONTANA

81 Criterios 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

MIGUEL ÁNGEL CRUZ MUCIÑO

BREVIARIO BIBLIOGRÁFICO

89 Olvera Lezama, Blanca Ivonne, *El uso de la fuerza:
práctica forense, 2020*

CHRISTIAN VALENCIA RUIZ

93 Quintino, Rubén, *Legítima defensa del policía.
Manual para el uso legítimo de la fuerza
en México, 2022*

CHRISTIAN VALENCIA RUIZ

95 *Lineamientos editoriales*

PRESENTACIÓN

Dignitas

El uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes estatales es un fenómeno que se ha generalizado en toda la región de Latinoamérica desde hace varias décadas. Los casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) demuestran lo delicado del tema en los últimos años, pues ha sido necesario reforzar las obligaciones señaladas en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

A lo largo de estos años, tanto la CorteIDH como los tribunales federales de nuestro país han desarrollado una sólida jurisprudencia que ha delimitado los principios más importantes aplicables al uso de la fuerza.

En ese sentido, los criterios que ha desarrollado la CorteIDH también han ido permeando la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial Federal, lo cual ha obligado al Poder Legislativo a expedir una ley sobre la materia.

Al respecto, destacamos que la CorteIDH ha señalado, en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, que “el uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad

justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad complementa y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras”.¹

Como se presenta en este número, en artículos, comentarios y reseñas, esos principios han sido retomados por los tribunales federales del Poder Judicial por constituir pautas interamericanas que deben permear los ordenamientos latinoamericanos.

En este número de *Dignitas* se presentan, en la sección “A fondo”, tres artículos de reconocidos especialistas en el tema, de Colombia y de México, en los cuales se analiza, desde la perspectiva jurídica, la situación del uso de la fuerza en estos países.

Néstor Jesid Díaz Arenas y Jaime Cubides-Cárdenas destacan, en su artículo “Estrategia y política de defensa en Colombia: uso de la fuerza en ecosistemas criminales urbanos”, la política estatal implementada en Colombia, con base en el uso legítimo de la fuerza, para prevenir, proteger y perseguir el delito frente a ecosistemas criminales en escenarios urbanos.

Valeria Echeverry Rodríguez, analiza, en “Reflexiones acerca de la regulación del uso de la fuerza por parte de los agentes estatales frente a las protestas ocurridas en México y Colombia en 2020-2021”, la utilización del uso de la fuerza para limitar y reprimir las movilizaciones y las protestas en los dos países.

José de Jesús Guzmán Morales destaca, en el artículo “La acción de inconstitucionalidad 64/2019 y el uso de la fuerza: un análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos”, los argumentos y los criterios utilizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los criterios internacionales, para declarar la invalidez de algunas partes de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza.

En la sección “Criterios sobre el uso de la fuerza” se publican dos interesantes textos. El primero, de la autoría de Juan Faroppa Fontana, aborda “El uso legítimo de la fuerza en el Estado de derecho”. El segundo, escrito por

¹ CorteIDH, caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 4 de julio de 2007, serie C, núm. 1667.



Miguel Alejandro López Olvera y Miguel Ángel Cruz Muciño, titulado “Criterios en el ‘Protocolo de actuación para el uso de la fuerza por parte de los integrantes del Servicio de Protección Federal’”, subraya los criterios emitidos por el Poder Judicial Federal respecto del uso de la fuerza e incorporados en la regulación mencionada.

Por su parte, en la sección “Breviario bibliográfico”, Christian Valencia Ruiz reseña dos importantes libros sobre el tema de este número. El primero, de la autoría de Blanca Ivonne Olvera Lezama, intitulado *El uso de la fuerza: práctica forense*, editado en 2020, y el segundo, de la autoría de Rubén Ruiz Quintino, titulado *Legítima defensa del policía. Manual para el uso legítimo de la fuerza en México*, publicado en 2022.

Como se puede advertir de la lectura de los interesantes e importantes análisis que se publican en este número, el uso de la fuerza, en determinadas ocasiones, es justificado, pero siempre apegándose a los principios y las garantías desarrollados por la Corte IDH, así como a sus respectivas regulaciones.

Con la entrega de este número, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, la Casa de la Dignidad y de las Libertades, pone de manifiesto su compromiso con la investigación, el estudio, la capacitación, la enseñanza, la promoción y la difusión de los derechos humanos.

M. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN

Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México

A FONDO





Estrategia y política de defensa en Colombia: uso de la fuerza en ecosistemas criminales urbanos¹

NÉSTOR JESID DÍAZ ARENAS

[Capitán del Ejército Nacional de Colombia y *magister* en gestión del riesgo y desarrollo
(Escuela de Ingenieros Militares, Colombia)]

JAIME CUBIDES-CÁRDENAS

[Abogado y especialista en derecho público de la Universidad Autónoma de Colombia
y docente e investigador *senior* categorizado por Minciencias]

El presente artículo aborda la estrategia y la política de defensa de Colombia en la prevención, protección y persecución frente a ecosistemas criminales en escenarios urbanos. Para lo anterior se sigue una metodología hermenéutica con base en una investigación cualitativa con un enfoque epistemológico empírico desde un nivel exploratorio y descriptivo. En consecuencia, está desplegado en dos ejes temáticos: el primero ilustra la definición, el origen y la naturaleza legal y jurídica del conflicto armado no internacional (CANI) en Colombia, además de los principales ámbitos de aplicación material, temporal y territorial. El segundo examina la naturaleza jurídica de los ecosistemas criminales en el derecho internacional humanitario, así como en los escenarios urbanos colombianos. Se concluye que en este país el límite en el desarrollo de las operaciones militares toma como precepto la Constitución política, el derecho operacional y las Directivas 015-016 de 2016 del Ministerio de Defensa, pero no existe límite más allá de la connotación de CANI dispuesta en el artículo 3.

¹ Este artículo presenta resultados conjuntos de la línea “Investigación de operaciones, teoría de la decisión y doctrina” del Grupo de Investigación en Capacitación Militar (Gicam) de la Escuela de Armas Combinadas del Ejército, registrado con el código COL0160714 de Minciencias, y del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de emergencia y construcción de paz. Fase III” del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, categorizado en A1 por Minciencias y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Católica de Colombia (CISJUC). Los puntos de vista y los resultados de este artículo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de la Escuela de Armas Combinadas del Ejército o el Ejército Nacional de Colombia.

This article develops Colombia's strategy and defense policy in the prevention, protection and persecution of criminal ecosystems in urban settings. For the above, a hermeneutic methodology is followed from a qualitative research with an empirical epistemological approach from an exploratory and descriptive level. Consequently, it is deployed in two thematic areas: the first illustrates the definition, origin and legal and legal nature of the CANI in Colombia, as well as the main areas of material, temporal and territorial application. The second examines the legal nature of criminal ecosystems in international humanitarian law, as well as in Colombia's urban settings. It is concluded that, in Colombia, the limit in the development of military operations takes as a precept the Political Constitution, the Operational Law and the Directives 015-016 of 2016 of the Ministry of Defense, also there is no limit beyond the CANI connotation provided in article 3.

PALABRAS CLAVE: *Uso de la fuerza, derecho operacional, derecho internacional humanitario, conflicto armado no internacional, violencia.*

KEYWORDS: *Use of force, operational law, international humanitarian law, non-international armed conflict, violence.*

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** Marco teórico. **III.** Método. **IV.** Ámbito de aplicación material del conflicto armado no internacional (CANI) para fuerza pública y ecosistemas criminales. **V.** Ámbito de aplicación temporal del conflicto armado no internacional (CANI) para fuerza pública y ecosistemas criminales. **VI.** Naturaleza de los grupos armados organizados (GAO) en el derecho internacional humanitario. **VII.** Naturaleza de los ecosistemas criminales en Colombia. **VIII.** Ecosistemas criminales en escenarios urbanos. **IX.** Discusión. **X.** A manera de conclusión. **XI.** Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

La tradicional estrategia y política de seguridad y defensa, que establece la diferencia funcional de las capacidades del Estado en su fuerza pública para lograr proteger entre lo interno y lo externo, hoy está reconfigurándose de una forma constante para poder enfrentar a las estructuras en el marco de los conflictos armados y otras situaciones de violencia, pues la fuerza pública —es decir, Policía y Ejército— enfrenta hoy más que nunca multiamenazas y riesgos heterogéneos de naturaleza divergente en ambientes multidimensionales que no se circunscriben a un hecho meramente externo o interno.

Por lo anterior, se debe recurrir al uso de armas explosivas en zonas pobladas, lo cual, conforme al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015), impone límites en el uso de la fuerza con base en los principios del derecho internacio-



nal humanitario, particularmente apoyado en el principio de proporcionalidad y precaución en el ataque, situación que está regulada para los conflictos armados no internacionales (CANI) y para otras situaciones de violencia (osv) con la finalidad de proteger a la población civil bajo el respeto y la garantía de la dignidad humana.

Sin embargo, el tradicional combate terrestre y la conducción de hostilidades y otras misiones militares en tiempo de guerra, transición, estabilización o paz, en cuanto al uso de la fuerza, resulta un reto de seguridad para los mandos responsables, por cuanto no existen garantías jurídico-operacionales para el uso de la fuerza letal en áreas urbanas más allá de un CANI y de los principios del derecho internacional humanitario, como puntualmente lo determina el artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra de 1949.

En el mismo sentido, en el marco de osv el accionar militar se limita y se restringe mucho más en la prevención, la protección y la persecución frente a ecosistemas criminales, pues son los estándares de las Naciones Unidas para el empleo de la fuerza en la lógica de los derechos humanos los que están llamados a regular el accionar militar y de policía. Estos denominados principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y el código de conducta tienen la notoria particularidad de que no son revisados ni ajustados desde hace más de 40 años.

En definitiva, la estrategia y la política de defensa en la prevención, protección y persecución frente a ecosistemas criminales en escenarios urbanos es un reto global, regional y local, pues así lo demuestran los actuales datos disponibles en relación con los conflictos de baja intensidad, ya que el panorama del conflicto político global en 2020 estuvo marcado por un aumento en el número de guerras y crisis violentas. La cantidad de guerras aumentó, significativamente, de 15 a 21 (Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2021).

Por lo anterior, en este artículo de investigación se presenta un análisis en relación con la aplicación, por parte de la fuerza pública de Colombia, de los mencionados principios que integran un CANI, para lo cual se toma en consideración, como una variable que incide en esta aplicabilidad, el escenario estratégico vigente de los ecosistemas criminales que generan un entorno complejo en el cual estos principios deben ser el sustento para establecer la forma en que pueden actuar las unidades de la fuerza pública con el fin de mitigar la convergencia de amenazas. De este modo, entre los resultados y la discusión de este artículo se ofrecen a la fuerza pública herramientas que con base en estos principios les permitan hacer frente a este escenario y consolidar la seguridad y la defensa del país.

II. MARCO TEÓRICO

Como marco teórico que sustenta el desarrollo de esta investigación se recurre al CANI que, entre sus componentes normativos, ofrece elementos de análisis que permiten a la fuerza pública identificar los medios propicios para responder a los actuales escenarios de convergencia de amenazas, que son denominados, por varios autores, como *ecosistemas criminales*.

La definición, el origen y la naturaleza de los CANI en Colombia se fundan en lo dispuesto por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY): “Existe un conflicto armado cada vez que se recurre a la fuerza armada entre Estados o se desarrolla un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos en el seno de un Estado” (TPIY, 1997, párr. 70).

En el mismo sentido, encontramos que en el país se aplica lo dispuesto por el CICR, el cual propone una definición complementaria de un CANI, diferente a la que ofrecen diversas fuentes. Así,

los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos que surgen en el territorio de un Estado [parte en los convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima [CICR, 2008, p. 6].

En consecuencia, la Corte Constitucional recoge lo que establecen ambos lineamientos para definir un CANI: “El recurso a la fuerza armada entre Estados, o la violencia armada prolongada entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre tales grupos, dentro de un Estado”. En el caso de los conflictos armados internos, el adjetivo “prolongada” busca excluir de esta definición los casos de meros disturbios civiles, revueltas esporádicas o actos terroristas aislados (sentencia de constitucionalidad 291, Corte Constitucional, 2007).

Lo anterior, al reconocer las características que ha tenido el conflicto colombiano, pues según los profesores Martínez-Lazcano y Cubides-Cárdenas (2016):

Del extracto anterior se puede establecer que el conflicto colombiano es particular e intenso debido a su complejidad, donde los participantes en él se están adecuando al momento histórico que viven, por lo cual la sociedad colombiana se desarrolla inmersa en los enfrentamientos; metamorfosis en la que el factor económico es protagonista, pues los actores insurgentes se adaptan al narcotráfico [p. 131].



Complejidad que obliga a establecer todo el contenido normativo que se configure con base en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los conflictos armados, según los cuales, acorde con las condiciones y las características de los actores y las amenazas a los que se enfrenta la fuerza pública, éstos pueden ser mitigados con las capacidades convencionales y legítimas que desde la fuerza militar pueden aplicar para reducir la convergencia de amenazas en los ecosistemas criminales.

III. MÉTODO

El método aplicado en la presente investigación es de carácter deductivo, con el que se pretende hacer un análisis de los diferentes componentes a través de los cuales se busca la paliación de los preceptos normativos en relación con el actual conflicto colombiano. Por eso, se hará uso de técnicas de rastreo de fuentes bibliográficas en bases de datos abiertas, como artículos, libros y capítulos de proyectos de investigación, que permitan un análisis cualitativo en relación con la información que se obtenga. Adicionalmente, utilizaremos una metodología hermenéutica con base en una investigación cualitativa, con un enfoque epistemológico empírico a nivel exploratorio y descriptivo.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL DEL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL (CANI) PARA FUERZA PÚBLICA Y ECOSISTEMAS CRIMINALES

El ámbito de aplicación material del CANI puede definirse, para Colombia, en el sentido del artículo 3 común a los convenios de Ginebra, de la siguiente manera: “Conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las altas partes contratantes”. En el mismo sentido, la jurisprudencia del TPIY acoge una definición del CANI en la que no exige que las fuerzas armadas del Estado sean parte. Según esta definición, existe un CANI “cuando quiera que haya [...] una violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre esos grupos en el territorio de un Estado” (TPIY, 1997, párr. 70).

Por su parte, el artículo 1 del Protocolo II se aplica a los conflictos armados: “Y que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho

territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente protocolo”.² Esta definición, a diferencia de la del artículo 3 común, introduce la exigencia del control territorial y se aplica solamente a los conflictos en los que una de las partes son las fuerzas armadas de un Estado.

No obstante, el Protocolo II, de acuerdo con su artículo I, desarrolla y complementa el artículo 3 común y no modifica sus condiciones de aplicación. Las definiciones que sobre el CANI ofrece el derecho convencional no son precisas ni amplias, por lo que la interpretación y la explicación del concepto se basa en la jurisprudencia internacional, la opinión de los juristas y la práctica estatal (Melzer, 2019, p. 57).

Es preciso, entonces, definir lo referente a lo prolongado de los enfrentamientos, el umbral de intensidad y la organización mínima de las partes. Lo cual fue señalado por el TPIY: “El test aplicado por la Sala de Apelaciones [...] se basa en dos aspectos de un conflicto [...] la *intensidad del conflicto* y la *organización de las partes en conflicto*”, criterios de la jurisprudencia del TPIY (1997, párr. 562).

En cuanto al umbral de intensidad, responde a la pregunta: ¿en qué momento la violencia entre las partes del conflicto alcanza el nivel de CANI? De acuerdo con el artículo 2 del Protocolo II, un CANI se diferencia de tensiones internas y disturbios interiores. El conflicto llega a un umbral de intensidad tal que requiere la intervención de las fuerzas armadas del Estado, pues no es posible controlarlo por medio de la actividad policial normal en tiempos de paz (Melzer, 2019, p. 76). Además, los grupos no gubernamentales que están en el conflicto deben considerarse partes de éste en la medida en que dispongan de fuerzas armadas organizadas.

También, el CICR establece criterios útiles para distinguir un conflicto armado de una situación de violencia menos intensa. Particularmente, los criterios que se refieren a que la violencia tiene que haber alcanzado cierta intensidad, y que debe oponer al menos a dos partes, son reconocidos como los más perti-

² Véase el Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional: “Artículo I. Ámbito de aplicación material. 1. El presente protocolo, que desarrolla y completa el artículo 3 común a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, sin modificar sus actuales condiciones de aplicación, se aplicará a todos los conflictos armados que no estén cubiertos por el artículo I del protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente protocolo. 2. El presente protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”.



nentes para definir la existencia de un CANI. En lo referente a la violencia armada prolongada, es una exigencia del TPIY, que se refiere no al tiempo o a la duración sino a la intensidad de la violencia (CICR, 2019, p. 24).

V. ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL DEL CONFLICTO ARMADO NO INTERNACIONAL (CANI) PARA FUERZA PÚBLICA Y ECOSISTEMAS CRIMINALES

El ámbito de aplicación temporal de un CANI es el momento en que la violencia armada alcanza un umbral de intensidad entre las partes que tienen suficiente nivel de organización (Melzer, 2019, p. 77). Y sólo es posible finalizar con esa violencia cuando: *i*) se llegue a una solución pacífica, *ii*) se firme un acuerdo de paz formal, *iii*) haya una declaración de rendición, *iv*) se produzca una derrota militar absoluta de las partes, *v*) exista una disminución gradual de la violencia armada hasta alcanzar el restablecimiento efectivo de la paz y la seguridad pública, *vi*) cesen las actividades hostiles y las operaciones militares bélicas en consideración a la poca probabilidad de que se reinicien las hostilidades, *vii*) se desmovilice la parte no estatal y *viii*) que la parte deje de existir. Además, si es posible que una parte se vuelva a organizar, no es posible concluir que la parte ha dejado de existir.

VI. NATURALEZA DE LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS (GAO) EN EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Las partes de un CANI pueden ser las fuerzas armadas gubernamentales y los grupos armados no gubernamentales. La fuerza pública de Colombia se corresponde con la primera, y los grupos armados organizados (GAO) residuales (estructuras pos-Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el Ejército de Liberación Nacional y el Clan del Golfo, con la segunda. Lo anterior tiene una amplia relación con el desarrollo del derecho internacional humanitario consuetudinario, que ha sido presentado por Henckaerts-Marine y Doswald-Beck desde el CICR (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007), pues los miembros de las fuerzas armadas de una parte en conflicto son actores que en forma directa e inmediata participan en las hostilidades, así como los GAO, con excepción del personal sanitario y religioso, por ser personas protegidas (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, p. 13).

Por lo tanto, las fuerzas armadas de una parte en conflicto se componen, según la norma 4 del citado documento, por “todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados, colocados bajo un mando responsable de la conducta de

sus subordinados ante esa parte” (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007, p. 16). Desde luego, el presente concepto tiene su origen y su explicación en los conflictos armados internacionales (CAI).

No obstante, lo anterior se trae a colación en el presente texto pues en el marco de los CANI la prerrogativa combatiente no aplica, pese a que las fuerzas armadas son un actor o una parte de éste. Aquí se precisa indicar que la figura correcta es la participación directa en las hostilidades, como lo propone Nils Melzer en la guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades, según el derecho internacional humanitario, pues el marco es aplicable a las altas partes contratantes o a las fuerzas armadas estatales, insurgentes, GAO, así como a los integrantes de las fuerzas armadas disidentes, e incluso, en algunos casos, a civiles que participan activamente en las hostilidades (Melzer, 2010).

En ese sentido, Alejandro Valencia señala que la denominación de *combatiente* no es adecuada en el contexto de los CANI, sino sólo en el caso de los CAI. En los CANI se habla de personas que participan directamente en las hostilidades. Lo anterior es así porque en esos conflictos no se reconoce el derecho a combatir y el Estado puede perseguir a los combatientes como delincuentes (Valencia, 2013, p. 121).

De ahí que los GAO se definan como aquellos que no son fuerzas armadas estatales y, por lo tanto, deben pertenecer a una parte en el conflicto para ser considerados participantes en las hostilidades; por lo menos *de facto*, entre dichos actores, ya sea que se manifiesten expresa o tácitamente, o que exista un comportamiento decisivo que deje claro para qué parte combaten y que conduzcan las hostilidades en su nombre.

Así, la calidad de miembro de un GAO depende de la función continua de la persona en la conducción de las hostilidades en nombre del grupo. Se puede expresar la función continua de combate mediante el uso de uniforme, signos distintivos, armas e, incluso, comportamientos concluyentes.

Conviene señalar que el artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra exige un nivel mínimo de organización para que un grupo armado sea considerado parte de un conflicto. Los criterios que orientan el nivel de organización de estos grupos son, entre otros: *a*) estructura de mando; *b*) capacidad de llevar a cabo acciones hostiles sostenidas y concertadas que se desarrollen en un área del Estado; *c*) capacidad logística, lo cual supone reclutamiento, entrenamiento y capacidad de procurar, transportar y distribuir armas, y *d*) sistema de control disciplinario en el interior de grupo, esto es, normativa que exprese la autoridad de sus integrantes, como lo proponen Hernández (2002) y Verri (2008).

Por su parte, el TPIY ha establecido algunos criterios adicionales; a saber: *a*) existencia de un cuartel general; *b*) control de cierto territorio por parte del grupo,



por lo cual las fuerzas de oposición deben desempeñar las mismas funciones que una autoridad *de facto*; c) capacidad de definir una estrategia militar unificada y emplear tácticas militares; d) existencia de un vocero oficial, y e) capacidad del grupo para negociar y celebrar acuerdos de paz o de cese al fuego (ТРИХ, 1997, párr. 60; Melzer, 2010, p. 74).

Por lo tanto, la estructura de mando y la capacidad de mantener operaciones militares son los criterios claves para determinar el nivel de organización de una fuerza armada. Generalmente, las fuerzas armadas gubernamentales cumplen con el criterio de organización. Incluso, según Henckaerts Marine, en su obra sobre el CICR (Henckaerts y Doswald-Beck, 2007; Hernández, 2002), los miembros de las fuerzas armadas estatales podrían ser considerados partes, pues participan directamente en las hostilidades, por lo cual se infiere de forma tácita que la fuerza pública es una parte del conflicto.

Teniendo en cuenta lo anterior, los GAO participan directamente en las hostilidades y cumplen con los criterios claves de organización y con un determinado nivel de violencia, exigencia para que un grupo armado sea parte de un conflicto, ya que tiene la capacidad para sostener operaciones militares.

En el caso particular de Colombia, los GAO también tienen ese carácter, en clave de las Directivas 015 y 016 del Ministerio de Defensa y conforme a lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución,³ así como en virtud de los instrumentos internacionales en materia de derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo tanto, son actores con participación directa en las hostilidades a la luz de las normas del derecho internacional humanitario en calidad de GAO, ya que se evidencia una función continua de combate por parte de los miembros en la conducción de las hostilidades, los cuales, bajo las nuevas dinámicas del conflicto del país, están mutando su accionar militar con hostilidades en escenarios urbanos.

VII. NATURALEZA DE LOS ECOSISTEMAS CRIMINALES EN COLOMBIA

La Constitución política es el instrumento que fundamenta el uso de la fuerza en las operaciones militares, específicamente de acuerdo con el preámbulo y los artículos 2, 93, 216 (inciso 2) y 217, al igual que conforme a lo estipulado en el artículo 3, numeral 1, del Protocolo II adicional a los cuatro convenios de Ginebra de 1977, mandatos que son parte del ordenamiento jurídico por bloque de constitucionalidad (Cubides, Ardila y González, 2019).

³ Véase Constitución Política Colombiana, Colombia, Legis, 1991.

Las fuerzas militares de Colombia históricamente habían concentrado todo su poder, su accionar y su filosofía en una fuerza totalmente contrainsurgente; sin embargo, durante los últimos años el ejército adquirió una capacidad de combate que poseen pocos ejércitos del mundo y que quizá muchos quisieran tener en la lucha contra la criminalidad y la delincuencia (Cubides, Ardila y González, 2019).

Por lo tanto, el accionar ofensivo de las fuerzas militares tiene como propósito desarrollar operaciones contra GAO, grupos de la delincuencia organizada (GDO) y GOT, actores que tienen las siguientes características: la dirección de un mando responsable; la presencia sobre una parte del territorio y un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; tipologías y criterios definidos por las Directivas 015 y 016 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional en congruencia con el origen y la naturaleza de los CANI bajo los preceptos del derecho internacional humanitario.

En el mismo sentido, el derecho internacional humanitario y el DOPER, como marcos especiales para hacer frente a la amenaza y a los riesgos a la seguridad, también han permitido a las fuerzas militares desarrollar operaciones terrestres unificadas, conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales con otras entidades nacionales e internacionales como el Comando Sur de los Estados Unidos.

Lo anterior, con acciones militares para desarticular dispositivos de GAO, GDO y GOT, donde existe un grupo estructurado de tres o más personas que durante cierto tiempo actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otra ventaja de orden material, especialmente en lo referente al tráfico de drogas ilícitas, armas, municiones y explosivos, contrabando, tráfico ilícito de migrantes, contrabando de hidrocarburos, tráfico ilegal de fauna y flora silvestre, entre otros fenómenos delictivos. Situación que se comete en más de un Estado puesto que la preparación, la planificación, la dirección y el control entrañan la participación de un grupo determinado (Cubides, Ardila y González, 2019).

VIII. ECOSISTEMAS CRIMINALES EN ESCENARIOS URBANOS

El interés por la criminalidad organizada tuvo su punto de inflexión en la década de 1990 y estuvo protagonizado por el debate sobre su existencia y su definición, en el que destacan los defensores de la teoría de la conspiración, quienes han respaldado la idea del crimen organizado como categoría propia y distinta de otros



fenómenos delictivos y sociales del Estado; esta postura fue representada por Donald R. Cressey en 1969, quien elaboró un estudio de la delincuencia organizada en los Estados Unidos, en su mítica obra *The Theft of the Nation*.⁴ Su teoría tiene gran fuerza en la actualidad, puesto que su argumentación ha llegado a la Europa actual y a Colombia calando hondo en las instancias políticas que persiguen el control de esta forma de delincuencia.

No obstante, para los efectos de la presente investigación, en la actualidad los ecosistemas criminales no se distribuyen de manera uniforme en las zonas urbanas, sino que se concentran en microterritorios, o “puntos calientes”, donde se genera la mayor cantidad de los eventos criminales en una ciudad (Álvarez y Rodríguez, 2018).

Lo anterior puede ser consecuencia del proceso de globalización, gracias a la apertura de las fronteras geográficas, puesto que las amenazas trascienden las fronteras y las redes criminales terminan aprovechando cualquier situación que les favorezca para llevar a cabo su actividad delictiva dentro de un Estado-nación.

De igual manera, debemos recordar que existen dos modelos de estructuras del crimen organizado que han imperado en Colombia. El primero, los grupos altamente estructurados que se caracterizan por tener una organización rígida y enfocada en el mantenimiento de la autoridad de las organizaciones jerárquicas a nivel local. Y el segundo, las redes criminales transnacionales de estructura elástica, tipo nodos, con capacidad de movilizarse rápidamente, transformarse y ser controladas desde varios lugares.

De ahí la importancia de entender que el mundo del crimen organizado es de gran diversidad y complejidad, por lo cual es necesario contar con un enfoque sistemático que ayude a comprender las interacciones entre los grupos que se encuentran al margen de la ley y su entorno geográfico. En este sentido, el concepto de ecosistema puede ayudar a entender el funcionamiento del mundo criminal y sus interacciones con el entorno físico, lo cual es importante para comprender que el ecosistema criminal termina siendo un escenario de inseguridad en el que los actores al margen de la ley, la población civil y otros actores convergen en un mismo territorio y forman una serie de relaciones de interdependencia que alteran el equilibrio existente, incluso generando jerarquías.

Los ecosistemas criminales urbanos se convierten en hábitats atractivos para las actividades delictivas y terroristas, pues los grupos al margen de la ley pueden ocultarse y operar con mayor facilidad. Y a diferencia de la zona rural, por ser urbanos, tienen más facilidad de acceso a la tecnología para movilizar y multiplicar el apoyo a sus acciones y coordinar sus empresas delictivas.

⁴ Cf. Cressey (1969).

Estos ecosistemas criminales urbanos poseen dos cualidades únicas que hacen que las operaciones de los servicios de seguridad del Estado sean difíciles y peligrosas de ejercer. Primero, un gran número de civiles y, segundo, conurbaciones densas de espacios tridimensionales desordenados que representan importantes desafíos logísticos y de navegación para la persecución de los delinquentes.

En consecuencia, el concepto operacional está enmarcado en acciones terrestres unificadas, conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales; concepto que evolucionó desde los postulados operacionales de la batalla aereo-terrestre (1986), las operaciones de dimensión total (1993), las operaciones del espectro total (2008), hasta operaciones terrestres unificadas (2012); dimensión estratégica necesaria que en la actualidad emplean los ejércitos alineados con la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Rojas, 2017).

Esta reingeniería institucional ha abierto paso a una mejora de los procesos que tienen lugar en el interior del ejército, con miras al desarrollo de capacidades que respondan a los nuevos retos y a las nuevas amenazas, especialmente para enfrentar a las organizaciones criminales que, dada la mutación de su comportamiento delictivo, tienen una amplia y difícil caracterización, puesto que se encuentran inmersas en el contexto del conflicto armado (Cubides, Ardila y González, 2019).

IX. DISCUSIÓN

El ámbito de aplicación territorial de los CANI es el territorio de una de las altas partes contratantes de los convenios de Ginebra. El derecho internacional humanitario no sólo se aplica en las regiones expuestas a las hostilidades activas, sino que también rige básicamente cualquier acto u operación que se lleve a cabo en relación con el conflicto, más allá de su ubicación territorial.

En definitiva, los CANI se caracterizan por la naturaleza y la calidad de las partes de que se trate y por la existencia de hostilidades y operaciones que posean un nexo beligerante. En suma, la existencia de un CANI no depende de las consideraciones de las partes, sino que siempre será una cuestión de hecho.

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La aceptación y la construcción del presente artículo implica reconocer la securitización de la seguridad pública, especialmente en clave del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, pues los estándares actuales de uso de la fuerza como recurso de necesidad militar no se encuentran regulados más allá



de la connotación de CANI dispuesta en el artículo 3 común a los convenios de Ginebra, motivo por el cual los servicios de seguridad encuentran limitación y garantías jurídicas en el marco de otras situaciones de violencia, en la prevención, la protección y la persecución frente a ecosistemas criminales en escenarios urbanos.

Es decir, la respuesta que en principio pareciese ser jurídica y normativa no es consecuente con la realidad de los CANI y con otras situaciones de violencia, pues no existe un precepto mundial para esa regulación desde el origen y el ámbito material, temporal y territorial de aplicación.

En el caso concreto de Colombia, el límite en el desarrollo de las operaciones se basa en la Constitución política, la cual sólo incluye como exigencia lo establecido en el artículo 222, es decir, que los miembros de la fuerza pública deben recibir una adecuada formación en la conducción de las hostilidades, pues eso, junto con el Derecho Operacional Manual 3-41, son las únicas garantías jurídico-normativa en las operaciones de ofensiva y defensa de la soberanía nacional; sumado a las Directivas 015 y 016 de 2016 del Ministerio de Defensa, las cuales establecen los lineamientos para la prevención, la protección y la persecución en los ecosistemas criminales.

XI. FUENTES CONSULTADAS

- Álvarez, C. E., y Rodríguez, C. A. (2018). “Criminal Ecosystems: Habitats for Convergence and Deviant Globalization”. *Revista Científica General José María Córdoba*, 16 (24), 1-30. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.352>.
- Comando General de las Fuerzas Militares (2009). *Manual de derecho operacional para las Fuerzas Militares* (pp. 3-41). Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1977a). “Protocolo 1 adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales”, 1977. Ginebra: CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1977b). “Protocolo 11 adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional”, 1977. Ginebra: CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?* Ginebra: CICR.
- (2015). *Armas explosivas en zonas pobladas. Aspectos humanitarios, jurídicos, técnicos y militares*. Ginebra: CICR.
- (2019). *Comentario del Convenio de Ginebra I*. Ginebra: CICR.
- Constitución Política Colombiana (1991).

- Corte Constitucional (2007, abril 25). Sala Plena. Sentencia de Constitucionalidad 291. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Expediente: D-6476.
- Cressey, D. R. (1969). *The Theft of the Nation*. Routledge.
- Cubides, J., Ardila, C., y González, J. (2019). “El uso de la fuerza: recurso de necesidad militar en el derecho internacional humanitario bajo el contexto colombiano”. En C. Berdud (ed.). *El conflicto y su situación actual: del terrorismo a la amenaza híbrida* (pp. 119-132). Pamplona: Thomson Reuters, Aranzadi.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2021). “Conflict Barometer 2020”. Recuperado de <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>.
- Henckaerts, J. M., y Doswald-Beck, L. (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario*. Buenos Aires: CICR.
- Hernández, D. (2002). *Lecciones de derecho internacional humanitario*. Bogotá: Nueva Jurídica.
- Martínez-Lazcano, A. J., y Cubides-Cárdenas, J. (2016). “Medidas de inclusión para una paz duradera”. En Chávez-Hernández, E., Cubides-Cárdenas, J. A., Dizdarevic, A. S., Gaitán-Gómez, I. M., Guío-Camargo, R. E., Martínez-Lazcano, A. J., Pérez-Salazar, B., y Wabgou, M. (2016). *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Melzer, N. (2010). *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*. Ginebra: CICR.
- (2019). *Derecho internacional humanitario: una introducción integral*. Ginebra: CICR.
- Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Directiva 015*. Bogotá.
- (2016). *Directiva 016*. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas (1979). “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>.
- (1990). “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.
- Rojas, P. J. (2017). “Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia”. *Revista Científica General José María Córdova* 15 (19), 95-119. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>.
- Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (1997), *Fiscal vs. Dusko Tadic*. Caso No. IT-94-1-AR72.
- Valencia, A. (2013). *El derecho internacional humanitario*. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Verri, P. (2008). *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*. Ginebra: CICR.



Reflexiones acerca de la regulación del uso de la fuerza por parte de los agentes estatales frente a las protestas ocurridas en México y Colombia en 2020-2021

VALERIA ECHEVERRY RODRÍGUEZ

[Abogada especialista en derechos humanos y derecho internacional humanitario de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente ejerce como analista legal en la Misión de la Organización Internacional para las Migraciones en Bogotá]

América Latina se ha convertido en el escenario de importantes movilizaciones sociales en busca de la consolidación de los derechos de los sectores menos beneficiados de la población. Sin embargo, la reacción de los Estados no siempre ha sido satisfactoria, ya que en varias ocasiones han enfrentado las manifestaciones de los civiles con una fuerza excesiva para reprimirlas. Además, se han ajustado los sistemas jurídicos penales para castigar cada vez más las expresiones del derecho a la protesta, lo que ha dado lugar a un constante enfrentamiento entre la población civil y los agentes del Estado. En consecuencia, este artículo parte de la base de que es necesario entender la protesta como el ejercicio de un derecho fundamental, para que las acciones del Estado sean consistentes con dicha categoría y las protestas estén protegidas como una herramienta de transformación social, cerrando el camino a posibles abusos de la policía.

Latin America has become the scene of important social mobilizations in search of the consolidation of the rights of less benefited sectors of the population. However, the reaction of the States has not always been satisfactory, since on several occasions they have confronted the civilian's demonstrations with excessive force to suppress them. Additionally, the criminal legal systems have been adjusted to criminalize increasingly more expressions of the right to protest, which has led to a constant clash between the civilian population and state agents. Consequently, this article starts from the basis that it is necessary to understand the protest as the exercise of a fundamental right, so that the actions of the State are consistent with said category and the protests are protected as a tool for social transformation, closing the way to possible abuses of the police force.

PALABRAS CLAVE: *Protesta, brutalidad policial, vulneración, movilización social.*

KEY WORDS: *Protest, police brutality, violation, social mobilization.*

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** El derecho a la protesta: ¿qué ha originado las manifestaciones de los últimos años en México y Colombia? **III.** Criminalización de la protesta en México y Colombia. **IV.** Conclusiones. **v.** Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, incluso ante la pandemia por Covid-19, los movimientos estudiantiles que previamente se habían ido consolidando en la región se mantuvieron vigentes. Prueba de ello es el desarrollo del paro nacional que tuvo lugar en Colombia en 2021, que implicó la manifestación constante de distintos grupos estudiantiles y gremiales durante casi cuatro meses y actuó como continuación de las protestas que se desarrollaron entre noviembre de 2019 y septiembre de 2020. Asimismo, el año pasado se extendió en México una serie de protestas derivadas de la detención arbitraria de 95 estudiantes en la Escuela Normal Rural Mactumactzá,¹ en Chiapas, a los cuales les fueron imputados cargos como delitos de motín, pandillerismo y atentados contra la paz, entre otros, durante una manifestación en la cual aproximadamente 250 jóvenes se reunieron para exigir a la institución educativa la realización de los exámenes de acceso de manera presencial, debido a las condiciones existentes en sus comunidades.

Desafortunadamente, otra circunstancia que se ha mantenido vigente es la implementación de la fuerza pública como contramedida para mitigar y hasta acallar las protestas tanto en Colombia como en México, lo que ha abierto la puerta a casos de violencia policial y abuso por parte de los agentes estatales contra los manifestantes. Tan sólo en las protestas del año pasado se calcula que en Colombia al menos 43 personas fueron asesinadas por la policía, sin contar otras situaciones de abuso como detenciones arbitrarias o causación de lesiones perso-

¹ La Escuela Normal Rural Mactumactzá, de acuerdo con la información que consta en su propio sitio web, es una institución educativa enfocada a la formación de docentes para la escuela primaria, cuyo objetivo es, principalmente, brindar educación superior a los jóvenes provenientes de comunidades rurales. En 2021, debido a las especiales circunstancias causadas por la pandemia, esa institución informó a los aspirantes que los exámenes de acceso se realizarían de manera virtual, lo que derivó en la movilización de cientos de jóvenes que reclamaban no tener acceso a una computadora o a una red de internet estable en sus comunidades y, por lo tanto, no contar con las condiciones que les permitieran tomar el examen o lograr un resultado exitoso.



nales, mientras que en México se calcula que entre 2017 y 2021 se han presentado más de 10 000 denuncias por abusos policiales tan sólo en el Estado de México (Crail, 2021). El incremento de los casos de brutalidad policial, o tal vez la mayor publicidad que éstos reciben gracias al uso de las redes sociales, ha llevado no sólo a los grupos de manifestantes, sino también a organismos internacionales como Amnistía Internacional y a diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a exigir una mayor regulación del uso de la fuerza por parte de los agentes estatales, así como una mejor delimitación de sus funciones y sus actuaciones.

En este contexto se desarrollará el presente artículo, el cual tiene por objeto presentar una reflexión sobre las circunstancias que han derivado en la constante realización de manifestaciones sociales en Colombia y México, así como el manejo que las mismas han tenido por parte de las autoridades, para ejemplificar cómo se ha desdibujado el marco de acción de la fuerza pública, lo que ha propiciado la comisión de graves abusos contra la población civil, y, en consecuencia, argumentar por qué se torna necesario determinar de manera clara y concreta las normas que rigen la actuación de la policía y sus unidades especiales en el marco de la movilización social, de manera que se evite, en la mayor medida posible, la perpetración de delitos y violaciones contra los manifestantes que pongan en riesgo sus derechos humanos. Para eso, este documento se dividirá en tres secciones: en primer lugar, se elaborará un breve contexto referente a las circunstancias en las cuales se han desarrollado las movilizaciones más recientes en ambos países, tomando como ejemplo, particularmente, aquellas ocurridas entre 2020 y 2021, así como la respuesta recibida por parte de las autoridades locales; a continuación se presentará una reflexión sobre la relevancia de establecer un marco de acción claro que delimite la relación entre los agentes policiales y la población civil en situaciones que puedan afectar el orden público, y, por último, se expondrán algunas conclusiones al respecto.

Además, cabe resaltar que este artículo parte de la convicción de que los agentes policiales, como parte de las autoridades que ejercen funciones correctivas y sancionatorias en nombre del Estado, se encuentran en condiciones de superioridad frente a los miembros de la sociedad civil que ejercen pacíficamente su legítimo derecho a la protesta, y que, por consiguiente, inclusive en los casos en que las movilizaciones puedan derivar en situaciones de afectación al orden y a la seguridad públicos, su actuar debe estar completamente definido, ya que en ninguna circunstancia es válido que un agente de la fuerza pública vulnere los derechos humanos, reconocidos constitucional e internacionalmente, de los civiles.

II. EL DERECHO A LA PROTESTA: ¿QUÉ HA ORIGINADO LAS MANIFESTACIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN MÉXICO Y COLOMBIA?

1. LA MOVILIZACIÓN SOCIAL COMO DERECHO

En primera instancia es necesario determinar el alcance que tiene la protesta y la movilización social entendida como un derecho. ¿Cuál es el contenido de éste? ¿Cuáles son sus límites? ¿Qué normas lo protegen? Este apartado, entonces, se ocupará de definir el derecho a la protesta, su consagración jurisprudencial y normativa, tanto en Colombia como en México, y el tratamiento que se le ha dado por parte de las autoridades del Estado en ambos países. Además, se expondrá un breve recuento de los lineamientos que a nivel internacional protegen y delimitan el derecho a la protesta, dándole especial relevancia a los pronunciamientos de organismos internacionales de la región.

En Colombia, al derecho a la protesta se le ha otorgado la denominación de derecho fundamental,² ya que se considera que su protección permite materializar la libertad de expresión y el pluralismo del pueblo. En consecuencia, este derecho se encuentra explícitamente consagrado en el artículo 37 de la Constitución política, pero se entiende que su alcance se extiende hasta los ámbitos de los derechos de asociación, reconocidos por el artículo 38 constitucional, el derecho a la libre expresión (artículo 20), el derecho a participar en el control político (artículo 40) y el derecho a la huelga (artículo 56). De esta manera, el derecho a la protesta, de conformidad con el ordenamiento constitucional colombiano, se entiende como un mecanismo a través del cual se gestan transformaciones sociales y se eleva la voz del pueblo ante sus dirigentes e instituciones respecto de reclamos, reivindicación de derechos, necesidades y realidades. Asimismo, cabe resaltar que el derecho a la protesta, como se planteó antes, es un derecho interconectado con otros derechos fundamentales, motivo por el cual una vulneración de éste pone en riesgo la red completa de derechos interdependientes.

Por tratarse de un derecho fundamental, el Estado tiene la obligación de garantizar su ejercicio y no restringirlo arbitrariamente, lo cual no significa que las autoridades no puedan tomar ninguna medida contra las acciones que alteren el orden público o pongan en riesgo la seguridad ciudadana, sino que dichas medidas deben estar plenamente diferenciadas y no poner en peligro el ejercicio

² La Corte Constitucional ha definido los derechos fundamentales como “aquellos que se relacionan funcionalmente con la realización de la dignidad humana”, es decir, que “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana” (Corte Constitucional, 2003).



pacífico y legítimo por parte de los demás manifestantes. Por ejemplo, la sentencia C-473 de 2004 se refiere a las limitaciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho de huelga, el cual, como se explicó previamente, se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a la protesta. En estos casos la Corte Constitucional determinó que esos derechos solamente podrán ser restringidos cuando se corra el riesgo de afectar un servicio público esencial, es decir, cuando su ejercicio por quienes forman parte de la protesta o la huelga pueda poner en riesgo los derechos fundamentales de la población.³ E incluso en esos casos los agentes estatales solamente podrán imponer limitaciones al ejercicio del derecho por parte de las personas que están efectivamente afectando los derechos de los demás; es decir, no podrán restringir la manifestación de forma absoluta.

En México, por su parte, el artículo 6 de la Constitución política se refiere a la libre manifestación de las ideas, la cual no podrá ser objeto de intervención por ningún órgano judicial o administrativo, entendida como la materialización de la libertad de expresión. Este derecho, al igual que en Colombia, se encuentra estrechamente relacionado con otros derechos que permiten su ejercicio, como el derecho de reunión previsto en el artículo 9 constitucional. De manera similar a lo explicado antes sobre la comprensión del derecho a la protesta en Colombia, diversos autores mexicanos han explicado el derecho a la protesta en los siguientes términos: “Ver que el pueblo realice manifestaciones públicas es reconocer que estamos en un país libre, sin ataduras, en donde temas de trascendencia se discuten y en los que queda claro el interés social” (Corzo, 2015). De esta manera, el ejercicio del derecho a la protesta se convierte en uno de los pilares democráticos de ambos Estados, pues permite a las personas que no están de acuerdo con el estado actual de determinada situación y con las decisiones de los órganos administrativos exponer su descontento contando con la protección del ordenamiento constitucional, esto es, con las garantías necesarias para manifestarse sin que el Estado pueda reprimirlas sencillamente por oponerse.

En este país, de forma similar a lo que ocurre en Colombia, la guardia de la Constitución también es ejercida por un organismo judicial, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y, de manera similar, este ente se ha pronunciado sobre la protección que merece el ejercicio legítimo y pacífico del derecho a la protesta, aseverando que no se permite la disolución de las movilizaciones de manera violenta o mediante el uso de la fuerza (Suprema Corte de

³ La sentencia C-742 de 2012 se pronuncia sobre la constitucionalidad del delito de obstrucción a las vías públicas, el cual está definido en el artículo 353A del Código Penal. Al respecto, la Corte acepta su constitucionalidad en la medida en que ese delito se refiere a la obstrucción de las vías públicas por medios ilícitos y, en ese sentido, no restringe, en principio, el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta.

Justicia de la Nación, 2016). Lo anterior, a grandes rasgos, permite evidenciar que tanto en Colombia como en México se reconoce la relevancia del derecho a la protesta, el cual cuenta con una protección especial por derivarse de la normativa constitucional y, en consecuencia, exige que las restricciones impuestas a su ejercicio estén claramente delimitadas y sean acordes con la normativa que rige el actuar de las autoridades estatales.

De hecho, no es solamente la normativa nacional la que reconoce y protege este derecho: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado reiterándole a los Estados que una de sus obligaciones es “reconocer, proteger y garantizar los derechos a la reunión pacífica y [a la] libertad de expresión, sin discriminación por razones de opinión política” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021) y que, además, “la actuación de los agentes de seguridad del Estado se [debe presentar] en estricto apego a los estándares internacionales de derechos humanos, los cuales establecen que el uso de la fuerza debe regirse bajo los principios de legalidad, excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad” (*idem*). Además, la comisión ha sostenido que los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas, es decir, presumiendo que éstas no generan un daño para el orden ni para la seguridad públicos, de manera que se garanticen las condiciones para que los manifestantes ejerzan su derecho sin obstáculos. En ese sentido, se afirma, además, que “la represión directa o la detención arbitraria de manifestantes son incompatibles con el derecho a la protesta” (*idem*) y, no obstante, éstas suelen ser unas de las primeras reacciones de los agentes estatales y algunas de las vulneraciones que más ocurren durante las movilizaciones.⁴

Además de lo anterior, existen en la región precedentes sobre el reconocimiento de la responsabilidad del Estado por abusos de la fuerza contra la población civil en el marco de la movilización social: en el caso *Del Caracazo vs. Venezuela* (2002), la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce la responsabilidad total del Estado venezolano por la muerte de 44 personas a manos de agentes de las fuerzas militares, la mayoría por disparos indiscriminados contra la población. Si bien se establece que los manifestantes iniciaron una serie de disturbios, en su decisión la Corte aclara que, aun en circunstancias excepcionales, el actuar de los agentes de la fuerza pública, especialmente en la medida en que éstos usen armas, debe estar sujeto a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, evitando que se produzcan excesos. Ade-

⁴ En Colombia algunos observatorios de derechos humanos registraron hasta 1649 detenciones arbitrarias por parte de los agentes policiales (Serna y Carranza, 2021). En tanto que en México las detenciones arbitrarias también parecen ser un tema constante durante las manifestaciones de todo tipo (Arciniegas, 2021; Red TDT, 2020, y Varela, 2021).



más de lo anterior, la Corte confirma que las obligaciones del Estado frente a la garantía de protección de los derechos humanos de quienes participen en manifestaciones no se limitan a permitir el legítimo ejercicio del derecho a la protesta, sino, además, a llevar una investigación efectiva a través de los medios idóneos para identificar a los responsables de los abusos, cuando los haya, y sancionarlos administrativa y penalmente, según lo que corresponda.⁵

A pesar de lo expuesto antes en relación con el reconocimiento de la importancia que tiene el derecho a la protesta para la materialización de la democracia, teniendo en cuenta la reprochable reacción del Estado frente a los más recientes acontecimientos en ambos países, parte de lo que analiza este artículo es lo siguiente: ¿realmente qué tanto se respeta este derecho? Si tanto en Colombia como en México el derecho a la protesta ha sido explícitamente protegido no sólo por la normativa constitucional sino también por los pronunciamientos de los más altos órganos judiciales, ¿por qué existen tantas violaciones de éste? Si tanto la Corte Constitucional como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han decidido que el ejercicio del derecho a la movilización social solamente puede condicionarse en atención a los derechos fundamentales del resto de la población, e inclusive en estos casos los límites impuestos deben ser respetuosos del ejercicio legítimo del mismo, ¿cómo o por qué se justifican o se excusan los abusos cometidos por los miembros de la fuerza pública en ambos países?

2. PARO NACIONAL EN COLOMBIA Y PROTESTAS EN MÉXICO: ¿QUÉ OCURRIÓ?

A finales de abril de 2021 inició una serie de protestas continuas en distintas ciudades de Colombia, las cuales se entendieron como una continuación de las manifestaciones que iniciaron en 2019,⁶ impulsadas principalmente por la par-

⁵ El reconocimiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la obligación de los Estados de investigar y sancionar efectivamente a los responsables de abusos de la fuerza tiene especial relevancia tratándose de los países en estudio, pues de conformidad con la información disponible tanto en México como en Colombia existe una alta impunidad de los casos de brutalidad policial: en México, siete de cada 10 personas que son detenidas han afirmado haber sufrido alguna clase de abuso por parte de la policía, incluyendo abusos sexuales cuando las detenidas son mujeres (*The New York Times*, 2020), mientras que en Colombia de las 7 491 denuncias de abuso policial presentadas entre 2016 y 2020 ninguna ha alcanzado la etapa de imputación, lo que significa que en ninguna investigación se ha avanzado lo suficiente como para vincular formalmente a proceso a algún sospechoso (*La Silla Vacía*, 2020).

⁶ Es necesario tener en cuenta que las protestas que tuvieron lugar durante la pandemia en Colombia, así como aquellas manifestaciones que se desarrollaron en 2019, surgieron como una respuesta de la población estudiantil frente al incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos celebrados en 2018 en relación con la crisis de financiación de la educación pública. Además, el descontento de la población civil se incrementó debido a distintas situaciones de

ticipación de estudiantes de los últimos años escolares y universitarios y que culminaron con la muerte de tres personas y aproximadamente 250 heridos. Estas movilizaciones, conocidas como el Paro Nacional, estallaron nuevamente el año pasado tras el anuncio del gobierno de que se iba a implementar una nueva reforma tributaria, la cual, en medio de las circunstancias causadas por la pandemia, fue recibida con descontento por varios sectores de la población. Habiéndose cumplido un año del inicio de la pandemia, el gobierno nacional había sido criticado por su pobre administración, reproche que se volvió más evidente durante la emergencia de salud: en abril de 2021 la desaprobación del presidente Iván Duque había aumentado hasta 76% (Vita, 2022). El errático y tardío manejo de la pandemia a nivel nacional, sumado al aumento de la inseguridad en los centros urbanos, el incumplimiento de los términos estipulados en el Acuerdo Final de Paz y la acentuación de la desigualdad económica, sirvieron como impulso a la movilización social.

Sin embargo, a pesar de tratarse de unas de las manifestaciones más organizadas de los últimos años, las protestas de 2021 no recibieron la respuesta esperada: en varias ocasiones los gobiernos locales desplegaron al Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) de la Policía Nacional, unidad que ha sido cuestionada no pocas ocasiones por su brusco manejo de los escenarios de protesta y el abuso constante de la fuerza contra la población civil.⁷ En el transcurso del Paro Nacional de abril varios organismos internacionales de derechos humanos evidenciaron fallas sistemáticas graves en el accionar del Esmad y las fuerzas de la policía, las cuales tuvieron como consecuencia la muerte de al menos 16 personas por disparos de municiones letales con armas de fuego (Human Rights Watch, 2021), así como por lo menos 12 manifestantes con traumas oculares irreversibles como resultado de la violencia policial (Amnistía Internacional, 2021). Por su parte, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas confirmó, en diciembre del año pasado, que al menos 28 muertes de manifestantes habían ocurrido a manos de agentes de la fuerza pública e instó al gobierno a reformar las normas que rigen el accionar de la fuerza pública en el marco de la protesta (ONU-DDHH, 2021).

corrupción que implicaban a altos funcionarios del gobierno, tales como el fiscal general de la nación (Néstor Humberto Martínez) y el ministro de Defensa (Guillermo Botero). Esto quiere decir que ninguna de las protestas que han surgido en los últimos años ha sido aislada y, por el contrario, la proliferación de las manifestaciones en Colombia, así como el hecho de que cada vez sean más los actores que se suman a ellas, deriva de un proceso de varios años por medio del cual se ha buscado exigir al gobierno una serie de garantías que comprenden desde lo relacionado con la industria agropecuaria hasta la distribución de recursos para las universidades públicas.

⁷ Desde la creación del Esmad en 1999 hasta 2016 se contaban 43 casos de manifestantes muertos por agresiones cometidas contra ellos por agentes del escuadrón (Liga Contra el Silencio, 2019). En 2021 tuvo lugar la primera condena contra un agente por el homicidio de Nicolás Neira, de 15 años de edad, durante unas manifestaciones que tuvieron lugar en 2005 en Bogotá (*El Espectador*, 2021).



A pesar del considerable número de denuncias, no sólo por parte de la población civil sino de los organismos que se dedican a la verificación de la situación de los derechos humanos a nivel mundial,⁸ hasta el momento el gobierno nacional y las instituciones involucradas no han tomado medidas claras para investigar y sancionar a los responsables de abusos de la fuerza en el marco de las protestas ocurridas durante el Paro Nacional desde 2019, ni para reformar la normativa existente de manera que se eviten los mismos abusos en el futuro. Al contrario, el 25 de enero de 2022 se promulgó la Ley 2197 de 2022, también conocida como Ley de Seguridad Ciudadana, la cual ha sido criticada por varias organizaciones por incluir modificaciones al Código Penal que abiertamente contrarían los derechos constitucionalmente reconocidos y les otorgan mayores potestades a los cuerpos de policía para actuar de manera autoritaria (*Defender la Libertad*, 2022). En respuesta a la promulgación de esa normativa, varios líderes políticos y organizaciones defensoras de derechos humanos presentaron de forma conjunta una demanda de inconstitucionalidad contra 13 de sus artículos, argumentando que la inclusión de los mismos implicaría otorgar más poder a una fuerza policial, ya bastante controversial, así como criminalizar los escenarios de protesta social, lo que vulneraría directamente los derechos humanos reconocidos por la Constitución política y amparados por la Corte Constitucional (*El Espectador*, 2022).

En México, la situación de respeto a los derechos humanos en el marco de las movilizaciones tampoco es esperanzadora: en 2019 se conoció un aberrante caso en el cual varios agentes de la policía torturaron a 13 personas y violaron a dos mujeres que habían sido detenidas irregularmente durante unas protestas que se desarrollaron en Cancún (Santos, 2020). Pocos meses después, en 2020, se denunció la desaparición de al menos 25 manifestantes detenidos durante movilizaciones en la ciudad de Guadalajara, y a principios de 2021 el cuerpo policial de Tulum se vio implicado en varios casos de brutalidad policial, luego de que una mujer detenida falleciera después de haber sido detenida con violencia por varios agentes y se diera a conocer un video de dos agentes de la policía golpeando y sometiendo a un hombre ya esposado (Quadratín, 2021). A pesar de lo reiterado de las vulneraciones a los derechos de la población civil por parte de los agentes

⁸ En relación con el Paro Nacional que tuvo lugar en Colombia en 2021 es importante llamar la atención sobre la evidente desprotección del Estado frente a los defensores de derechos humanos en el país. Si bien usualmente se ha aceptado que las personas que participan en las protestas para verificar el cumplimiento de los derechos, tanto por parte de la fuerza pública como por parte de los mismos manifestantes, están cobijados por una protección especial, el año pasado se produjo una grave situación de vulneración contra dichos defensores, quienes fueron atacados directamente por miembros del Esmad, siendo víctimas de amenazas, calumnias, detenciones arbitrarias y ataques con armas de fuego y granadas aturdidoras, entre otros (Federación Internacional por los Derechos Humanos, 2021).

de la fuerza pública, ampliamente conocidas, el presidente Andrés Manuel López Obrador insiste en la implementación de un nuevo Plan de Seguridad (Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018-2024), el cual se basa en el mantenimiento de agentes de las fuerzas militares en el desarrollo de actividades de seguridad ciudadana a nivel interno, situación que ha contado con gran oposición de varios sectores desde hace unos años a causa de los abusos cometidos por sus miembros (Nájar, 2018; Serrano, 2019).

No obstante que es evidente el uso de la fuerza de forma excesiva tanto en México como en Colombia para restringir la movilización social, como ya se mencionó en los apartados anteriores, los gobiernos nacionales han decidido pasar por alto esta circunstancia y, contrariamente a lo esperado, tomar decisiones que, si acaso, conllevan un mayor riesgo, no sólo para el ejercicio legítimo del derecho a la protesta sino también para la garantía de otros derechos de los manifestantes, como su vida, su libertad y su integridad personal. El despliegue de fuerzas militares en los centros urbanos para contrarrestar situaciones de afectación al orden público, hecho que ocurre no solamente en México sino también en Colombia,⁹ así como la falta de vigilancia y delimitación frente al accionar de los agentes en ambos países, ha dado paso a una situación crítica de vulneración a los derechos humanos, que conlleva, además, la pérdida de confianza de la población civil en las instituciones involucradas.¹⁰

Ignorar los reclamos de la población civil y las organizaciones de defensa de los derechos humanos respecto de la brutalidad policial se ha convertido en una costumbre por parte de los gobiernos de la región, lo cual con el tiempo sólo contribuye a que empeore la situación, pues el descontento de los ciudadanos se mantiene en aumento en tanto que los miembros de la fuerza pública siguen cometiendo excesos de manera impune. Pero ¿qué produjo esta situación? ¿Por qué los Estados no han tomado las denuncias con suficiente seriedad? En otras palabras, ¿en qué están fallando nuestras instituciones?

⁹ Durante el Paro Nacional de abril de 2021 el Ministerio de Defensa ordenó la militarización de la ciudad de Cali para apoyar a los agentes de la policía durante el desarrollo de las protestas (Carranza, 2021). Al respecto, vale la pena resaltar que actualmente se calcula que sólo en esta ciudad murieron aproximadamente 44 personas durante los primeros 24 días de manifestaciones, cuyas muertes, en varios casos, se atribuyen a miembros de la fuerza pública (*El Tiempo*, 2021).

¹⁰ De acuerdo con una encuesta realizada en 2020, el 76% de los mexicanos desconfía de la policía y 80% considera que los abusos ocurren de manera regular (Moreno, 2020). En Colombia, por su parte, la desconfianza de la población general en la policía se ubicó en 56.3%, mientras que de la población que participaba en las protestas solamente 3.2% aseguró confiar en esa institución (Vita, 2020).



III. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA EN MÉXICO Y COLOMBIA

1. LA MOVILIZACIÓN SOCIAL ENTENDIDA COMO ATENTADO CONTRA EL ORDEN Y LA SEGURIDAD PÚBLICOS

Uno de los primeros factores que saltan a la vista cuando nos preguntamos el porqué del tratamiento que el Estado y las autoridades policiales le han dado a los escenarios de protesta es la criminalización de este derecho, es decir, la decisión de atribuir al ejercicio del derecho a la protesta un carácter criminal, de manera que la reacción de las autoridades deja de estar sujeta a su obligación de garantizar el ejercicio de un derecho legítimo para buscar restringir y sancionar cualquier manifestación del mismo. En esta medida, las autoridades estatales pretenden justificar su actuar, incluso cuando se trata de acciones excesivas, con el argumento de que se está combatiendo la criminalidad o, en otras palabras, se está protegiendo el orden y la seguridad ciudadanos. Sin embargo, esta posición es controversial al menos desde dos perspectivas: en primer lugar, criminalizar la protesta implica atentar directamente contra los derechos de la ciudadanía; esto es, el Estado no sólo está incumpliendo con su obligación de garantizar el ejercicio legítimo de los derechos de la población, lo que conlleva una vulneración de los mismos por omisión, sino que, además, se está convirtiendo en el agente que los vulnera. En segundo lugar, se invierte la prioridad que tienen determinados derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico en la práctica, pues se le otorga mayor relevancia a derechos de menor categoría; por ejemplo, la libre circulación en las vías por encima de la libertad de expresión.¹¹

Debido a que durante las manifestaciones suelen exponerse ideas de los grupos de oposición o contrahegemónicas, no sorprende que una de las medidas más ampliamente utilizada por los Estados contra las movilizaciones sociales sea la penalización de las mismas, pues un descontento social suficientemente amplio, aunado al uso adecuado de las instituciones y de las figuras de control político dispuestas por el ordenamiento jurídico de cada país, puede poner en riesgo la posición política y económica de los grupos que se encuentran en el poder. En consecuencia, perseguir las acciones relacionadas con el ejercicio del derecho a la protesta busca, finalmente, proteger el *statu quo*, utilizando el derecho penal como una herramienta de control social. Como lo explica Córtez Morales

11 Si bien en los últimos años parte de la academia coincide en que realmente no existe una jerarquía de los derechos, ya que todos ellos se encuentran interrelacionados y son interdependientes, no cabe duda de que sí hay ciertos derechos que tienen una relación más estrecha con la consecución y la protección de la dignidad humana, a los cuales podríamos llamar “derechos personalísimos” (Galiano-Maritan y Tamayo-Santana, 2018).

(2008), “esta política de criminalización es en realidad una política de control del descontento social, empleando cada vez más la legislación penal para enfrentar dicha inconformidad” y trasladando “los conflictos sociales a la arena judicial”. La criminalización de la protesta, entonces, usualmente se evidencia en la creación o en la modificación de tipos penales que abarquen realidades que son comunes a los escenarios de movilización social, como el bloqueo de vías, las manifestaciones culturales o la reunión de agrupaciones de distintos tipos.

Córtez Morales señala, entre otras, las siguientes acciones tomadas por las autoridades mexicanas en el marco de la protesta social: vulneración del derecho al debido proceso,¹² equiparación de los manifestantes como elementos desestabilizadores que atentan contra la seguridad nacional, imputación de delitos falsos y hasta agravamiento de las acusaciones de forma que sea posible sancionar las movilizaciones a través del sistema judicial (Córtez, 2008). Adicionalmente, el autor refiere la estrategia de considerar en el ordenamiento penal nuevos delitos de manera suficientemente amplia como para poder incluir los escenarios de protesta social en los mismos; por ejemplo, el delito de terrorismo (Córtez, 2008). En Colombia la situación es la misma: algunos autores afirman que “las condiciones particulares en las que se ha desarrollado la realidad social y política en el territorio colombiano han hecho que la legislación en materia de delitos se hubiese visto permeada por esta necesidad de superar carencias latentes y de omitir elementos que hicieran peligrar su forma de Estado o de gobierno” y, por consiguiente, se han instaurado tipos penales como el de rebelión, el cual “obedece a diferentes procesos de instauración de distintos modelos de persecución política” (Murillo, 2020).

Esta estrategia de criminalización tiene como consecuencia que, al menos discursivamente, las autoridades consideren justificada la incursión directa de la fuerza pública, pues al estallar una protesta ésta se entiende y se controla como si se tratara de un escenario de criminalidad colectiva en vez de una expresión de la voluntad ciudadana. Lo anterior conlleva, entonces, la actuación directa de los agentes policiales y, en algunos casos, militares, contra la ciudadanía, lo que fácilmente abre la puerta para que se produzcan abusos de autoridad. Si bien existe normativa que establece que el uso de la fuerza debe ser de carácter excepcional,¹³ señalar a una colectividad completa como “terroristas”, “agresores contra el orden

12 Córtez menciona que “quienes protestan y son detenidos y sometidos a un proceso penal, por lo general no tienen un debido proceso penal”, toda vez que “se les obstruye el acceso a un abogado, no se les deja conocer el expediente, la carga de la prueba recae en ellos, etcétera” (Córtez, 2008).

13 Tanto México como Colombia adoptaron el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, el cual fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979.



público” o “vándalos”, como se les ha llamado a los manifestantes en Colombia constantemente, desdibuja los límites de la actuación policial, pues se le da a entender a los miembros de la fuerza pública que están enfrentando a un grupo de delincuentes en flagrancia y no a la ciudadanía en ejercicio de un derecho legítimo, a la que deberían proteger.

De hecho, Amnistía Internacional reconoce como uno de los factores en común en los países con altos índices de brutalidad policial, entre otros, la implementación de una legislación inadecuada que, por ejemplo, no delimite con claridad los escenarios en los que se puede hacer uso de la fuerza letal (Amnistía Internacional, s. f.). Los dos países objeto de estudio del presente artículo cuentan con leyes específicas referidas al uso de la fuerza por parte de las autoridades policiales¹⁴ y, sin embargo, tanto México como Colombia se encuentran entre los cuatro países con mayor cantidad de homicidios por parte de la fuerza pública (Castillo, Suárez y Giraldo, 2022). Como se mencionó, en Colombia el accionar del Esmad ha sido el centro de la polémica pues, de conformidad con la normativa que rige a este escuadrón, éste solamente debería desplegarse ante situaciones específicas de riesgo y violencia, pero se ha convertido en el comodín de los gobiernos locales, los cuales ordenan la presencia de este cuerpo policial en el momento en que se da a conocer la existencia de una movilización, sin que necesariamente existan escenarios de disturbios o desorden (Patiño, 2020).

En relación con lo anterior, se ha comenzado a debatir acerca de la “militarización de la policía” y de la “policización de las fuerzas militares”, lo que básicamente se refiere a la forma en que a las instituciones de policía se les han atribuido ciertas prerrogativas que las alejan de su naturaleza civil para aproximarlas a las instituciones militares, por un lado, y, por el otro, a la forma en que las fuerzas militares han comenzado a participar en funciones propias de la policía (Jiménez y Turizo, 2011). Al respecto, en México ha tenido lugar la “policización de las fuerzas militares”, pues desde hace varios años ha aumentado la participación de los agentes militares en actividades de mantenimiento del orden público que deberían corresponder a la policía, sin que se haya establecido de manera clara cuáles son las funciones de los agentes militares en esos escenarios (*idem*), lo cual por sí mismo es un problema, si entendemos que “su función implica un fuerte uso de la fuerza, que [...] es inadecuado para lidiar con conflictos internos” debido a que “las Fuerzas Armadas se rigen por una lógica de guerra” (*idem*). En Colombia, por otro lado, es evidente la militarización de las fuerzas policiales

¹⁴ En México se promulgó en 2019 la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, mientras que en Colombia se expidió en 2017 la resolución 02903 o “Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales por la Policía Nacional” y la resolución 03002 de 2016 que regula lo relativo al Esmad.

pues, si bien en la Constitución política se establecieron de manera diferenciada las funciones de ambos cuerpos de la fuerza pública, el armamento que emplea la policía, así como su estructura piramidal y sus jerarquías, son similares a las de las fuerzas militares (*idem*).

Además, sumado a la participación conjunta de las fuerzas policiales y militares en la respuesta estatal en los escenarios de movilización social, tanto en Colombia como en México se ha implementado la denominada “doctrina del enemigo interno”, que parte de la noción de que, en este caso, los manifestantes son agresores que atentan contra la soberanía del Estado y, en consecuencia, lleva al Estado a implementar medidas dirigidas a evitar una posible insubordinación (Ahumada, 2007). Así las cosas, a la fuerza pública le corresponde ya no la protección de la ciudadanía y la garantía del ejercicio adecuado de los derechos de la población sino el debilitamiento de las organizaciones o personas que atentan contra el orden nacional (*idem*). Esta lógica guerrerista dificulta la delimitación del accionar de ambas instituciones, pues la normativa que regula el accionar de las fuerzas militares en un conflicto parte del supuesto de que se están enfrentando dos o más fuerzas similares, es decir, un Estado contra otro Estado, mientras que durante las protestas los que se encuentran involucrados en el conflicto son el Estado, representado por los agentes de la fuerza pública, y la ciudadanía, la cual se halla en condiciones desiguales y, por tanto, adversas.

2. ¿ES POSIBLE DESLIGAR NUESTRAS INSTITUCIONES ESTATALES DE LA “DOCTRINA DEL ENEMIGO INTERNO”?

No sorprende que el acercamiento que desde México y Colombia se les ha dado a los escenarios de descontento social haya recibido amplias críticas por parte de la sociedad civil, así como de organizaciones defensoras de los derechos humanos. Organizaciones como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y distintas agencias de la Organización de las Naciones Unidas han solicitado en varias ocasiones a los gobiernos de ambos países implementar una reforma estructural a la fuerza pública. Algunos de los puntos en común son la delimitación del uso de la fuerza, especialmente de la fuerza letal, y la sujeción de la normativa correspondiente a los estándares internacionales, la creación de un registro que permita seguir más fácilmente el rastro de aquellas personas que hayan sido detenidas durante las protestas, y un protocolo claro sobre la forma en que se debe responder a las manifestaciones (Oquendo, 2021; Amnistía Internacional, 2019). Además, en ambos países se ha discutido ampliamente la necesidad de aumentar los estándares de las capacitaciones que reciben los miembros de la



fuerza pública, poniendo especial énfasis en el respeto de los derechos humanos (Human Rights Watch, 2020), y establecer pautas efectivas para la investigación y la sanción de aquellos uniformados que se extralimiten o incumplan sus obligaciones, ya que otra de las grandes problemáticas en ambos países es la impunidad en los casos de abuso policial, como se refirió antes.

Las reformas anteriores también deben reformular la comprensión de los miembros de la policía frente a los manifestantes, pues su relación con ellos no debe estar regida por una noción guerrerista y confrontacional sino, por el contrario, por un enfoque de protección y negociación. En caso de que se desatara un conflicto en el marco de una protesta, el papel de la policía debe consistir en garantizar la seguridad de quienes se encuentren presentes, aislando a los individuos involucrados en actos violentos y procesándolos de acuerdo con la normativa aplicable sin perjudicar el ejercicio que las demás personas están haciendo de sus derechos. De hecho, de conformidad con los estándares internacionales,¹⁵ la policía debe actuar en primera instancia de manera no violenta, limitando el uso de la fuerza a escenarios en que ésta sea la *ultima ratio*, lo cual, además de ajustarse al marco jurídico, plantea un modo de actuar razonable, pues los miembros de la policía deben ser plenamente conscientes de que un uso indebido o indiscriminado de la fuerza en situaciones que implican la aglomeración de personas puede tener como consecuencia el daño a individuos que no se encuentran involucrados en las acciones violentas o en los disturbios, o un daño desproporcionado a aquellos que sí, ya que en medio del desorden no es posible medir el uso de la fuerza con la claridad y la facilidad adecuadas.

Fuera de lo anterior, desde varias perspectivas se han propuesto soluciones adicionales para evitar escenarios que puedan dar paso a abusos por parte de la fuerza pública, como redirigir la financiación utilizada en la compra de equipo y armamento a la capacitación para la solución pacífica de conflictos (ONG Temblores, 2020), lo cual se encuentra estrechamente relacionado con el concepto de “desmilitarización” de la policía; es decir, remplazar las armas, el equipo y las técnicas de carácter militar que son utilizadas por los cuerpos policiales y convertirlas en implementos de uso excepcional con una regulación estricta y clara (*El Espectador*, 2021). Asimismo, se ha sugerido la implementación de mecanismos que permitan un mayor control de las actuaciones de los agentes policiales, tales como exigirles reportar los casos en que apuntan con su arma a una persona, o reestructurar la manera en que están compuestas las unidades de policía según la edad, el género y el historial o desempeño de los agentes, y, por último, la implementación de cámaras corporales (*El Espectador*, 2021).

15 Véase el Código de Conducta de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

La situación actual es resultado de una falla histórica de los Estados: la libertad de acción otorgada a la policía para actuar de manera paralela a las fuerzas militares con el objetivo de combatir la criminalidad interna, bien sea que se tratara de la existencia de grupos armados al margen de la ley, como en Colombia, o de carteles de narcotráfico, como en México, sumada a la ineficiencia de las instituciones investigadoras y judiciales en ambos países y a la falta de comprensión de lo que representa la movilización social en términos de dinamismo para la democracia, ha derivado en un escenario crítico en el cual es necesario tomar medidas urgentes para evitar una mayor criminalización de la protesta y, con ella, la vulneración de uno de los derechos más esenciales que tenemos los seres humanos por el simple hecho de vivir en comunidad: el derecho a disentir. El camino no será fácil: tanto en México como en Colombia los entes gubernamentales se resisten a aceptar que hay un problema y, por el contrario, continúan reaccionando de manera represiva contra las personas y las organizaciones que se atreven a oponerse a las fuerzas establecidas, alegando muchas veces que los abusos expuestos se tratan de montajes o fraudes para menoscabar la reputación de las instituciones.

IV. CONCLUSIONES

Reflexionar sobre la brutalidad policial nunca es un camino fácil: muchas personas creen, erróneamente, que el actuar violento de la policía está justificado en aquellos casos en que las protestas derivan en situaciones de afectación al orden público. Pero ése es justamente el papel de la movilización social: incomodar, incomodar para llamar la atención sobre las problemáticas frente a las cuales las instituciones miran hacia otro lado; incomodar para recordarle a la ciudadanía que está entre sus derechos exigir que la situación sea mejor y no conformarse con las políticas mediocres de un Estado que obedece solamente a los intereses de los más poderosos. Pero algo sí debe quedar claro: la protesta, como derecho legítimo, tampoco se debe convertir en una prerrogativa de los manifestantes para dañar a los demás, pues se trata de un instrumento de transformación social y no de una excusa que sirva como marco para la acción criminal. No obstante, el escalamiento de las manifestaciones tampoco puede usarse como justificación para la violencia por parte de las autoridades de policía, que deben tener presente en todo momento su papel como guardias de la seguridad de toda la población, lo que incluye, por supuesto, a quienes participan en las protestas.

La policía, entonces, debe reformular su papel en una sociedad que se encuentra en constante cambio, en la que los representantes de la oposición, del



disentimiento, del “otro”, nos exigen aceptar que no vivimos en un mundo homogéneo y que es necesario cuestionar el *statu quo* y las decisiones de quienes se encuentran en situaciones de poder para encontrar soluciones a los problemas y a las necesidades que puedan ser beneficiosas para la mayoría. En esos términos, se requiere que la policía actúe con plena conciencia sobre el alcance que pueden tener sus acciones sobre la ciudadanía, así como las repercusiones perjudiciales que pueden surgir de un mal uso de su autoridad. En pocas palabras, está claro que las fuerzas policiales tanto en México como en Colombia requieren de forma urgente una reforma integral, que no sólo las desligue de las instituciones militares, cuyos propósitos y medios son distintos, sino que además establezca de manera clara y precisa los límites de su accionar, de manera que la policía retome su lugar como una institución que tiene como función principal la protección de la ciudadanía, en lugar de su represión. Sin embargo, también es necesario aclarar que una verdadera reforma no puede tener lugar solamente en el ámbito jurídico; es decir, que la simple modificación de las normas no va a propiciar, por sí misma, que la relación entre la policía y la ciudadanía cambie, sino que este cambio debe producirse en un nivel más profundo: el ajuste normativo necesariamente debe venir acompañado de acciones efectivas en la práctica por parte de los Estados, pasando por la selección, la capacitación y la conformación de los cuerpos de policía.

Después de esto sólo nos queda aspirar a que, con el tiempo, la policía y las demás instituciones de la fuerza pública involucradas en escenarios de protesta dejen de luchar contra un enemigo interno inexistente y se reafirmen en su papel como autoridades al servicio de la ciudadanía, en vez de contra ella.

V. FUENTES CONSULTADAS

- Ahumada, M. (2007). *El enemigo interno en Colombia*. Ediciones Abya-Yala. Recuperado de https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1490&context=abya_yala.
- Amnistía Internacional (s. f.). *Violencia policial*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/police-brutality/>.
- Arciniegas, Y. (2021). “México: protestas por la detención de 95 estudiantes normalistas”. *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210524-mexico-protestas-detencion-estudiantes-normalistas>.
- Cali (2021). “Las 44 personas asesinadas en los primeros 24 días del paro en Cali”. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/paro-nacional-44-personas-murieron-en-cali-durante-las-protestas-604570>.

- Campaña (2022). “Víctimas y organizaciones de derechos humanos piden a la Corte tumbar la #LeyDeInseguridadCiudadana”. *Defender la Libertad*. Recuperado de <https://defenderlalibertad.com/category/abuso-policial/>.
- Carranza, D. (2021). “Dos muertos, toques de queda y militarización en Colombia tras jornada de paro nacional”. Agencia Anadolu. Recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/dos-muertos-toques-de-queda-y-militarizaci%C3%B3n-en-colombia-tras-jornada-de-paro-nacional/2223960>.
- Carranza, D., y Serna, S. (2021). “Paro nacional en Colombia, entre violaciones de derechos humanos y millonarias pérdidas económicas”. Agencia Anadolu. Recuperado de <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/paro-nacional-en-colombia-entre-violaciones-de-derechos-humanos-y-millonarias-p%C3%A9rdidas-econ%C3%B3micas/2263184>.
- Castillo, J., et al. (2022). *El uso de la fuerza letal: un problema compartido en América Latina y el Caribe*. Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/2119>.
- Comisión Internacional de Derechos Humanos (2021). “La CIDH y sus relatorías especiales condenan la represión estatal y el uso de la fuerza en el marco de las protestas sociales pacíficas en Cuba, llamando al diálogo sobre los reclamos ciudadanos”. Recuperado de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/177.asp>.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2003). “Sentencia T-227 de 2003”. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-227-03.htm>.
- (2021). “Sentencia C-742 de 2012”. Recuperado de <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Sentencia-C-742-de-2012.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). “Caso del Caracazo vs. Venezuela”. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_95_esp.pdf.
- Cortez, E. (2008). “Criminalización de la protesta social en México”. *El Cotidiano*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515011>.
- Corzo, E. (2015). *Derecho humano de manifestación pública: limitaciones y regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3826/8.pdf>.
- Crail, A. (2021). “Fábrica de delitos: más de 10 mil denuncias por abusos policiales en el Edomex”. *Gatopardo*. Recuperado de <https://gatopardo.com/noticias-actuales/denuncias-abusos-policiales-estado-de-mexico-2/>.
- Deutsche Welle* (2020). “México: denuncian desaparición de detenidos en protestas contra abuso policial”. Recuperado de <https://www.dw.com/es/m%C3%A9xico-denuncian-desaparici%C3%B3n-de-detenidos-en-protestas-contr-a-abuso-policial/a-53714307>.
- Doria, P., y Galvis, M. (2020). “Brutalidad policial: 7 mil denuncias en cinco años y ni una condena”. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/brutalidad-policial-7-mil-denuncias-en-cinco-anos-y-ni-una-condena>.



- Federación Internacional por los Derechos Humanos (2021). “Colombia: ataques a personas defensoras en el marco del Paro Nacional”. Recuperado de <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/colombia-ataques-a-personas-defensoras-en-el-marco-del-paro-nacional>.
- Forbes* (2021). “ONU pide a México ‘no criminalizar’ a defensores de derechos humanos”. Recuperado de <https://www.forbes.com.mx/noticias-onu-pide-a-mexico-dejar-de-criminalizar-a-los-defensores-de-derechos-humanos/>.
- Galiano-Maritan, G., y Tamayo-Santana, G. (2018). “Análisis constitucional de los derechos personalísimos y su relación con los derechos del buen vivir en la Constitución de Ecuador”. *Revista Derecho Privado*. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-43662018000100123.
- Human Rights Watch (2020). “México debe reformar las fuerzas policiales”. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/24/mexico-debe-reformar-las-fuerzas-policiales>.
- (2021). “Colombia: brutalidad policial contra manifestantes”. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>.
- Jiménez, W., y Turizo, J. (2011). “Militarización de la policía y policización de las fuerzas militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional”. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*. Recuperado de <https://revistalogos.policia.edu.co:8443/index.php/rlct/article/view/131>.
- Laboratorio de Justicia y Política Criminal (2021). “Ideas desde la evidencia para reducir el abuso policial. (Análisis)”. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/judicial/ideas-desde-la-evidencia-para-reducir-el-abuso-policial/>.
- Liga contra el Silencio (2019). “Las cuestionables prácticas que el Esmad repite en impunidad”. Recuperado de <https://ligacontraelsilencio.com/2019/12/03/las-cuestionables-practicas-que-el-esmad-repite-en-impunidad/>.
- Moreno, A. (2020). “El 76% de los mexicanos desconfía en la policía y el 80% piensa que es común que cometan abusos”. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/el-76-de-los-mexicanos-no-confia-en-la-policia-y-el-80-piensa-que-es-comun-que-cometan-abusos/>.
- Murillo, J. (2020). “La criminalización de la protesta social en Colombia. Un pliego de inconstitucionalidades e imprecisiones”. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/jspui/bitstream/11634/29852/1/2020sebastianmurillo.pdf>.
- Nájar, A. (2018). “AMLO: las críticas al controvertido plan de seguridad en México presentado por López Obrador”. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46270997>.
- Noticias ONU* (2021). “Colombia: la ONU llama al gobierno a garantizar la justicia y brindar reparación a las víctimas de las protestas”. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/12/1501462>.

- Oquendo, C. (2021). “La ONU responsabiliza a la policía de al menos 28 muertes durante las protestas de este año en Colombia”. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-12-15/la-onu-responsabiliza-a-la-policia-de-al-menos-28-muertes-durante-las-protestas-de-este-ano-en-colombia.html>.
- Patiño, J. (2020). “Colombia: el Esmad frente a la legislación y la letalidad de las armas no letales”. Red Internacional de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.ridh.org/news/colombia-el-esmad-frente-a-la-legislacion-y-la-letalidad-de-las-armas-no-letales/>.
- Pérez, C. (2020). “La brutalidad policial también es sistémica en México”. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/06/18/espanol/opinion/policias-mexico.html>.
- Quadratín (2021). “Tulum ‘bajo la lupa’: se registra nuevo caso de abuso policial”. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/04/10/tulum-bajo-la-lupa-se-registra-nuevo-caso-de-abuso-policial/>.
- Redacción Judicial (2021). “Nicolás Neira: mayor (r) infante, condenado a ocho años de prisión domiciliaria”. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/judicial/nicolas-neira-mayor-r-infante-condenado-a-ocho-anos-de-prision-domiciliaria/>.
- (2022). “Esta es la demanda que podría hundir 13 artículos de la Ley de Seguridad Ciudadana”. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/judicial/esta-es-la-demanda-que-podria-hundir-13-articulos-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana/>.
- Red TDT (2020). “Detenciones arbitrarias y violencia policial contra manifestantes en Guadalajara, Jalisco, México”. Recuperado de <https://redtdt.org.mx/accion-urgente-detenciones-arbitrarias-y-violencia-policial-contr-manifestantes-en-guadalajara-jalisco-mexico/>.
- Rodríguez, A. (2020). “4 estrategias para empezar a erradicar la violencia policial”. ONG Temblores. Recuperado de <https://www.temblores.org/post/4-estrategias-para-empezar-a-erradicar-la-violencia-policial>.
- Sánchez, D. (2021). “Cinco cosas de la nueva Ley del Uso de la Fuerza que deben cambiar”. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/diana-sanchez/cinco-cosas-de-la-nueva-ley-del-uso-de-la-fuerza-que-deben-cambiar>.
- Santos, A. (2021). “El día que la policía disparó, torturó y violó a manifestantes feministas en Cancún”. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2021-11-10/el-dia-que-la-policia-disparo-torturo-y-violo-a-manifestantes-feministas-en-cuncun.html>.
- Serrano, M. (2019). “La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?” *Revista IUS*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000200207.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). “Acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014”. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_97_Demanda.pdf.



- Tucker, D. (2021). “Colombia: represión violenta, paramilitarismo urbano, detenciones ilegales y torturas contra manifestantes pacíficos en Cali”. Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/07/colombia-repression-violenta-contr-manifestantes-pacificos-cali/>.
- (2021). “Colombia: actuar desmedido del Esmad durante el Paro Nacional dejó más de 100 personas con traumas oculares”. Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/11/colombia-actuar-desmedido-esmad-durante-paro-nacional-dejo-mas-100-personas-traumas-oculares/>.
- Varela, M. (2021). “Amnistía Internacional denuncia la agresión policial en las manifestaciones feministas de México”. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/mexico/2021-03-03/amnistia-internacional-denuncia-la-agresion-policial-en-las-manifestaciones-feministas-de-mexico.html>.
- Vita, L. (2020). “Estudio reveló que en Bogotá la confianza en la institución de la policía cayó de 40% a 24% en 10 años”. *Asuntos Legales*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/estudio-revelo-que-en-bogota-la-confianza-en-la-policia-cayo-de-40-a-24-en-10-anos-3060868>.
- (2022). “La desaprobación del presidente Iván Duque aumentó de 71% a 73% en febrero”. *Asuntos Legales*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-desaprobacion-del-presidente-ivan-duque-aumento-de-71-a-73-en-febrero-3304452>.



La acción de inconstitucionalidad 64/2019 y el uso de la fuerza: un análisis desde el derecho internacional de los derechos humanos

JOSÉ DE JESÚS GUZMÁN MORALES

[Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Victoria de la Universidad Autónoma de Tamaulipas]

La acción de inconstitucionalidad 64/2019 fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su contenido es relativo a la solicitud de invalidez de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; lo anterior en lo general, y sobre algunas de sus disposiciones en lo particular. En este documento se revisará el contexto de esa acción de inconstitucionalidad, lo planteado en ella y la manera en que se resolvió dicha solicitud por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo anterior, teniendo como marco de análisis la normativa y la jurisprudencia desarrolladas en el derecho internacional de los derechos humanos.

The unconstitutionality action 64/2019 was promoted by the Comisión Nacional de los Derechos Humanos and its content is related to the request for invalidity of the Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, not only as whole, but also making emphasis in certain provisions. In this document, it will be reviewed the circumstances of the unconstitutional action, what is stated in it, as well as the way in which the Suprema Corte de Justicia de la Nación resolved it; the aforementioned having as a framework the regulations and jurisprudence developed in the international law of human rights.

PALABRAS CLAVE: *Uso de la fuerza, derechos humanos, control constitucional.*

KEYWORDS: *Use of force, human rights, constitutional control.*

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** La acción de inconstitucionalidad y el particular caso de la acción de inconstitucionalidad 64/2019. **III.** Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 64/2019. **IV.** Los votos disidentes en la acción de inconstitucionalidad 64/2019. **V.** Lectura de la sentencia a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. **VI.** Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución mexicana para dar cuerpo normativo a la Guardia Nacional.

Entre los cambios ahí ordenados, para efectos de este trabajo, tiene particular relevancia el realizado en el artículo 73, específicamente en la fracción XXIII, en la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir, entre otras leyes, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Respecto de esa ley, en el régimen transitorio de la reforma constitucional, específicamente en su artículo cuarto, se asentaron las directrices para su elaboración, en los siguientes términos:

III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, 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, no letales y de armas 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 la regulación de armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales.
7. Las reglas sobre la portación y el 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, en relación con personas detenidas, bajo su custodia o 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.



10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública. (Artículo cuarto transitorio, decreto de 26 de marzo de 2019.)

Así, partiendo de esas directrices, y tras concluir el proceso correspondiente, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública (LNUFP) fue publicada en el *Diario Oficial de Federación* el 27 de mayo de 2019, constando de 11 capítulos y 44 artículos.

Ahora bien, en uso de la atribución que le confiere el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en contra de la multicitada ley, argumentando que con su expedición se vulneraban algunos derechos humanos.

II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL PARTICULAR CASO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019

La acción de inconstitucionalidad es uno de los medios previstos por la Constitución para hacer valer su supremacía. Se trata de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice el análisis constitucional de una norma de carácter general, para determinar si resulta, o no, jurídicamente válida a la luz de lo que dispone la ley suprema en algún aspecto en particular.

A diferencia del juicio de amparo, se trata de una acción abstracta, pues el referido análisis no se hace en relación con la aplicación de la norma a una situación concreta, sino que se revisa la consistencia y la regularidad de la norma por su sola entrada en vigor, como parte de un sistema jurídico en el que no pueden existir disposiciones que jueguen en contra de lo ordenado constitucionalmente.

Para intentar la acción de inconstitucionalidad se requiere una calidad especial, pues sólo pueden promoverla los sujetos individuales o colectivos autorizados por el artículo 105. En cuanto hace a la CNDH, se le autoriza para ejercerla

en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte [artículo 5, fracción II, inciso g), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos].

No debe perderse de vista que la invalidez de una norma, mediante la acción de inconstitucionalidad, sólo puede ser declarada a través de la aprobación de esa decisión por una mayoría de, cuando menos, ocho votos de los 11 posibles en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es pertinente decir que este

requisito de mayoría calificada ha sido cada vez más criticado por la doctrina, por lo cual bien merece un estudio aparte.

El punto es que, en el caso que nos ocupa, la CNDH expresó en su demanda, como conceptos de invalidez, lo que enseguida se sintetiza:

- Que el Congreso de la Unión, al expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, no atendió las directrices contenidas en el artículo cuarto transitorio, fracción III, de la reforma constitucional en materia de la Guardia Nacional; esto es, que incurrió en omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, toda vez que no se regularon de manera adecuada y suficiente aspectos como los siguientes: la finalidad del uso de la fuerza pública; la definición de los principios de racionalidad y oportunidad a que debe sujetarse el uso de la fuerza; la definición de métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales, y la sistematización y el archivo en la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.
- Que el legislador, al emplear el término “fuerza epiletal”, vulnera la seguridad jurídica pues omite su definición.
- Que, al referir, en el artículo 36 de la ley, que es posible considerar el uso de la fuerza letal desde la planeación de ciertos operativos, se rompe con la lógica de la norma, la cual introduce claros criterios de gradualidad en el uso de la fuerza.
- Que en los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la ley se dejó amplio margen a las autoridades en el uso de la fuerza, incluyendo la fuerza letal, en los casos de manifestaciones y otros ejercicios del derecho a la reunión y a la expresión libre de las ideas, lo cual es contrario a los derechos humanos.

Con base en lo anterior la CNDH solicitó no sólo que se declararan inconstitucionales ciertas normas, sino que pidió incluso la invalidez de la totalidad de la ley.

Cabe señalar que tanto el órgano legislativo que emitió las normas impugnadas como el Ejecutivo federal que las promulgó rindieron sus informes argumentando, por una parte, que la acción debería sobreseerse por estar siendo denunciadas omisiones legislativas y, por otra parte, que el Legislativo se ajustó puntualmente a lo ordenado en el régimen transitorio de la reforma.

Respecto de la cuestión del sobreseimiento, la Corte recordó que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 24/2004, emitió criterio plasmado en la jurisprudencia 5/2008, cuyo rubro es “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY,



NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”. Como el rubro lo deja claro, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente entonces cuando se trate de una omisión parcial que tenga su origen en una deficiente regulación realizada por el órgano legislativo.

Este punto, desarrollado con amplitud en la sentencia, resulta realmente interesante, pues da luz respecto de los diversos tipos de omisiones legislativas y justifica por qué sí es procedente la acción de inconstitucionalidad en casos como el presente.

En efecto, el máximo tribunal del país invoca la jurisprudencia 11/2006 de rubro y texto siguientes:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: *a)* absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; *b)* relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; *c)* absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga, y *d)* relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente [SCJN 11/2016, febrero de 2006].

Así, se elabora por la propia Corte la siguiente clasificación de omisiones legislativas:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.
2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio.
3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo.
4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

Cabe decir que el asunto de mérito consistió en someter al máximo tribunal el estudio de omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio; es decir, que se actualizó el supuesto en que el órgano legislativo está obligado a expedir cierta ley, pero se denuncia que lo ha hecho de manera incompleta o deficiente, de manera que no había lugar a dictar el sobreseimiento como lo pedían las autoridades emisoras de la norma.

Por lo que hace al análisis de fondo, realizado por la Corte en la sentencia, lo trataremos en el siguiente apartado.

III. SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019

La SAI 64/2019, que se revisará a grandes rasgos, fue emitida en la sesión del 26 de octubre de 2021 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de abril de 2022.

Atendiendo al orden seguido por la Corte en su resolución, reseñemos en primer término que respecto de la pretensión de la CNDH de que se declarara la invalidez de toda la ley, el máximo tribunal respondió que no es jurídicamente posible determinar la invalidez de la totalidad de una ley en atención a omisiones legislativas relativas a competencias de ejercicio obligatorio, “dado que la circunstancia de que resulte parcial la omisión necesariamente implica que el legislador, al expedir la ley, sí cumplió con su obligación en relación con algunos aspectos” (SAI 64/2019, de 8 de abril de 2022, párr. 51).

En lo que sí coincide la sentencia con el planteamiento de la CNDH es que el Congreso estaba obligado no sólo a expedir *una* ley sobre el uso de la fuerza, sino a que esa ley atendiera puntualmente los parámetros mínimos de previsión precisados en el régimen transitorio.

Bajo esa lógica, la Corte identifica que, efectivamente, la ley adolece, en cuanto a la previsión, de la finalidad del uso de la fuerza y también incurre en falta en lo tocante a la previsión de la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad.

En otros aspectos, la sentencia concluye que no hubo omisiones legislativas en lo tocante a medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza, ni en lo relacionado con la sistematización y el archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones.

En cuando al uso del término “epiletal”, la Corte, supliendo la deficiencia, consideró fundado el planteamiento de la CNDH, por lo que ordenó su eliminación de la norma, específicamente del artículo 6, fracción VI, de la ley.



Acto seguido, el pleno de la Corte se ocupó de la solicitud de invalidez del artículo 36 de la ley. Para dar contexto a la cuestión, se transcribe dicho precepto: “En aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal, se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación” (artículo 36, LNUF, 27 de mayo de 2019).

Como se dijo, para la CNDH resulta inconstitucional que la ley permita operativos en los que, desde su planeación, se autorice el uso de la fuerza letal. Al respecto, la Corte afirmó que, en una interpretación sistemática, la porción normativa impugnada no contraviene el derecho humano de seguridad jurídica ni el principio de legalidad, como se menciona a continuación, “pues la circunstancia de que el artículo 36 de la ley especial aludida contemple la frase desde la planeación, de ninguna manera implica que se autorice el uso de la fuerza letal en los operativos, sin que se atiendan los principios y niveles del uso de la fuerza establecidos por la propia ley” (SAI 64/2019, de 8 de abril de 2022, párr. 145).

Bajo un criterio similar la Corte reconoció la validez de los artículos 27 y 28 de la ley, relativos al uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones y reuniones.

Este último par de decisiones no fue bien recibido por un sector de la doctrina, e incluso dio lugar a que algunos integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación optaran por emitir votos de disenso. Todo lo anterior se analizará con más detalle en los siguientes apartados.

IV. LOS VOTOS DISIDENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 64/2019

Como señala Martínez Rivas (2015), los votos disidentes “imponen importantes costos a las decisiones de mayoría. No sólo incrementan la presunción de que la sentencia o resolución dictada haya sido incorrecta, sino que pueden resultar reveladores de las discapacidades e incongruencias de una sentencia aprobada por mayoría”.

Por eso es importante para el presente estudio el análisis de los votos que se apartaron de la decisión mayoritaria, pues de hecho revelan las debilidades argumentativas de la sentencia en aspectos muy delicados para el ejercicio de los derechos humanos.

Son tres los votos de disenso elaborados; a saber, el voto particular formulado por el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá; el voto particular del ministro Luis María Aguilar Morales, y el voto del ministro Alfredo Gutiérrez

Ortiz Mena, al que se adhirieron, para consolidar un voto de minoría, tanto el ministro Juan Luis González Alcántara como la ministra Norma Lucía Piña Hernández.

1. VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA

En lo que se refiere al voto particular del ministro Juan Luis González Alcántara, se centra en su punto de vista, contrario al de la mayoría, respecto del artículo 36 de la ley.

Recordemos que dicho dispositivo dispone que “en aquellos operativos en los que se requiera y autorice desde la planeación el uso de la fuerza letal se podrán utilizar dispositivos tecnológicos con el fin de registrar audiovisualmente el desarrollo del operativo con fines de verificación” (artículo 36, LNUF, 27 de mayo de 2019), y que la mayoría de los integrantes de la Corte decidió su validez acudiendo a una interpretación sistemática.

Al respecto, el ministro González Alcántara hace notar que la manera en que está redactada la disposición implica la existencia de operativos en los que puede requerirse y autorizarse el uso de la fuerza letal desde la planeación, lo cual resulta claramente contradictorio con los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad establecidos en la ley.

Agrega que el artículo 29 de la ley señala explícitamente que un agente únicamente podrá responder a una agresión usando la fuerza letal cuando esté en peligro inminente su integridad física con riesgo de muerte. Esto implica, según el ministro en una de sus razones de disenso, “que es imposible saber que se requerirá la fuerza letal antes del momento en el que se esté realizando el operativo y un agente se encuentre en la circunstancia señalada por tal precepto. Por consiguiente, debería también ser imposible autorizar el uso de la fuerza letal desde la planeación” (SAI 64/2019, voto particular del 8 de abril de 2022, párr. 8).

Por lo tanto, llega a la conclusión de que el artículo 36 contraviene claramente el numeral 29 pues reconoce la posibilidad de que se requiera y se autorice la fuerza letal desde esa fase, creando inseguridad jurídica “al abrir la puerta a que instituciones de seguridad autoricen operativos donde de antemano se justificaría el uso de la fuerza letal, en contravención a los principios de la propia ley” (SAI 64/2019, de 8 de abril de 2022, párr. 9).



2. VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

Por su parte, el ministro Luis María Aguilar Morales, en su voto disidente también difiere de la validez otorgada por la mayoría al artículo 36 de la ley, pues desde su punto de vista no era posible sostener la validez de la norma combatida mediante una interpretación sistemática con el resto de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, ya que el artículo, conforme se encuentra redactado, “contraría el principio de absoluta necesidad que debe imperar en el uso de la fuerza pública y, particularmente, deja sin efecto la gradualidad con la que aquélla debe ejercerse” (SAI 64/2019, voto particular del 8 de abril de 2022, párr. 3).

En otro sentido, el ministro refiere su disenso en cuanto a la validez reconocida a los artículos 27 y 28 de la ley. Para ilustrar la cuestión, se colocan a continuación esas disposiciones: “*Artículo 27.* Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito [...] *Artículo 28.* Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley” (artículos 27 y 28, LNUF, 27 de mayo de 2019).

Sobre el artículo 27, primer párrafo, el ministro Aguilar (SAI 64/2019, voto disidente del 8 de abril de 2022, párr. 15) opina por su invalidez, puesto que de su redacción “se desprende que en una reunión pacífica con objeto lícito lo único que se prohíbe es el uso de armas, de lo que se deriva que el uso de la fuerza, incluyendo la fuerza física, sí estará permitida aun y cuando tales reuniones no sean ilícitas o violentas”.

En ese voto disidente se considera que la norma presenta otro vicio de invalidez, pues “al prohibir el uso de armas sólo en reuniones pacíficas con objeto lícito implícitamente se deriva la permisión de usar armas en reuniones ilícitas, pero no violentas” (SAI 64/2019, voto disidente del 8 de abril de 2022, párr. 17).

En lo tocante al artículo 28, el ministro, en su voto disidente, advierte que no existe en la ley parámetro alguno en el cual pudiera apoyarse la autoridad para determinar en qué casos una manifestación se torna violenta y, por lo tanto, le esté justificado utilizar los distintos niveles de fuerza, lo que la deja en total libertad para decidir respecto de si una reunión es violenta y propiciando un escenario de discrecionalidad y de inseguridad jurídica.

3. VOTO DE MINORÍA

Por último, es necesario referir el voto de minoría de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá y de la ministra Piña Hernández. Como

ellos mismos lo hacen notar, los artículos 27 y 28 impugnados sí violan de manera interrelacionada los derechos humanos a la legalidad, a la igualdad jurídica y a la libertad de expresión, de reunión y de protesta social por las siguientes razones interconectadas:

- a) Los conceptos utilizados en los preceptos reclamados dan lugar a una ambigüedad en las facultades otorgadas que desatiende el principio de legalidad.
- b) Se contrarían los principios de absoluta necesidad y proporcionalidad y demás lineamientos sobre el uso de la fuerza.
- c) Las normas reclamadas prevén una restricción excesiva de los derechos humanos a la libertad de expresión, reunión y protesta.
- d) El contenido de las normas genera una distinción injustificada que afecta el derecho humano a la igualdad jurídica, así como un efecto inhibitorio contrario a la Constitución (SAI 64/2019, voto disidente del 8 de abril de 2022, párr. 3).

Al abundar, los ministros hacen notar que los artículos 27 y 28 son normas que, en un primer momento, parecieran referidas sólo a las autoridades para regular su actuación, pero que realmente están dirigidas a más sujetos normativos.

En particular, afirman, “al implementar reglas sobre el uso de la fuerza y facultades a la autoridad, de manera indirecta establecen restricciones al modo de expresarse, de reunirse y protestar en el espacio público” (SAI 64/2019, de 8 de abril de 2022, párr. 7), y que, por lo tanto, también están dirigidas a cualquier persona que pretenda ejercer esos derechos.

V. LECTURA DE LA SENTENCIA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En este apartado nos concentraremos en el análisis de lo resuelto por la Corte respecto de la validez constitucional de los artículos 27, 28 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública. Para hacerlo, tomaremos como referencia diversas normas y directrices del derecho internacional de los derechos humanos.

1. ESTÁNDARES DEL SISTEMA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para fijar un punto de partida debe recordarse que el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de toda persona a la vida y, por ende, a su integridad personal.



Al respecto, en el contexto del uso de la fuerza, son de obligada referencia los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Entre esos principios hay que tomar en cuenta, para el presente trabajo, al menos, los siguientes:

1. 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. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego.

4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos, los organismos y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.

13. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.

14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan emplear medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9

(Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, 7 de septiembre de 1990).

Además, en fechas relativamente recientes el Comité de Derechos Humanos emitió la observación general 36 (artículo 6, derecho a la vida), y la observación general 37 (artículo 21, derecho a la reunión pacífica). De ambos documentos es posible extraer directrices para el análisis de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Así, por citar algunas cuestiones, de la observación general 36 (del 30 de octubre de 2018) se puede destacar:

- Que la obligación del Estado de respetar y garantizar el derecho a la vida abarca toda amenaza que pueda tener por resultado la pérdida de la vida.
- Que el Estado puede estar infringiendo el artículo 6 del pacto, incluso cuando las amenazas no se hayan traducido en la pérdida efectiva de vidas.
- Que el Estado debe vigilar los efectos que tienen sobre el derecho a la vida las armas menos letales que han sido diseñadas para ser utilizadas por los agentes del orden; y que el uso de estas armas debe quedar reservado en exclusiva a los agentes que hayan recibido la capacitación apropiada.
- Que el Estado debe asegurarse de que las armas menos letales sólo puedan utilizarse, de acuerdo con criterios de necesidad y proporcionalidad, en situaciones de carácter excepcional en las que otras medidas menos dañinas hayan demostrado ser, o sean, claramente insuficientes; por ende, el Estado no debe recurrir a este tipo de armas en situaciones ordinarias de control de masas y manifestaciones.
- Que el Estado debe contar con leyes apropiadas para controlar el uso de fuerza letal por los agentes de las fuerzas del orden y procedimientos que garanticen una adecuada planificación de las intervenciones de mantenimiento del orden de modo que se atienda la necesidad de minimizar el riesgo que éstas suponen para la vida humana, la notificación e investigación obligatorias de los incidentes letales y el equipamiento de las fuerzas de la policía antidisturbios con medios no letales eficaces y equipos de protección adecuados que hagan innecesario el recurso a la fuerza letal.
- Que la privación de la vida de personas, como consecuencia de actos u omisiones que vulneren otras disposiciones del pacto distintas del artículo 6, es, por regla general, arbitraria. Eso aplica, por ejemplo, para el uso de la fuerza que provoque la muerte de manifestantes que ejercen su derecho a la libertad de reunión.



En lo tocante a la observación general 37 (del 17 de septiembre de 2020), relativa al derecho a la reunión pacífica, es preciso, para los fines de este trabajo, considerar los siguientes aspectos:

- Que no hay una línea divisoria clara entre las reuniones pacíficas y las violentas, pero hay una presunción en favor de considerar que las reuniones son pacíficas; y que, además, los actos de violencia aislados de algunos participantes no se deberían atribuir a los demás participantes.
- Que la conducta de los participantes se puede considerar violenta si, antes del acto o durante él, está claro que los participantes están incitando a otros al uso inminente de una fuerza ilícita o si se establece que tienen intenciones violentas y tienen previsto llevarlas a la práctica.
- Que toda limitación de la manera en que alguien ejerce su derecho de reunión pacífica no debería ser indiscriminada y, en principio, se debería basar en una evaluación diferenciada o individualizada de la conducta de esa persona y de la reunión de que se trate. Se puede presumir que las restricciones generales de las reuniones públicas son desproporcionadas.
- Que toda restricción que se imponga debería tener por objeto permitir el ejercicio del derecho en la mayor medida posible, en vez de intentar imponerle limitaciones innecesarias y desproporcionadas. Dado que existe una presunción en favor de la facilitación de las reuniones pacíficas, corresponde a las autoridades justificar las restricciones como excepciones legítimas.
- Que cuando sea necesaria la presencia de agentes del orden, la vigilancia de la reunión se debería planificar y llevar a cabo con la intención de que se celebre según lo previsto y con miras a reducir al mínimo la posibilidad de que cualquier persona resulte lesionada.
- Que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen la obligación de utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir, cuando sea absolutamente necesario, al empleo de la fuerza. En cualquier caso, todo uso de la fuerza debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación, y quienes la utilicen deben ser responsables de ello.
- Que los agentes del orden encargados de la vigilancia de las reuniones deberían estar debidamente equipados, en particular con las armas menos letales que sean apropiadas, y se les debería proporcionar el equipo de protección personal adecuado.
- Que se debe investigar de manera efectiva, imparcial y oportuna toda acusación de uso ilícito de la fuerza por agentes del orden en una reunión o en relación con una reunión.

- Que la acción o la inacción deliberada o involuntaria, pero negligente, es motivo suficiente para determinar la existencia de una violación de los derechos humanos.
- Que los agentes del orden deberían informar de todo uso de la fuerza de manera transparente.

Como puede verse, cada una de estas directrices tiene aplicabilidad en un análisis crítico de los artículos 27, 28 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

2. ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Para contextualizar, recordemos que los derechos a la vida, a la integridad personal y a la reunión están previstos en los artículos 4, 5 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La formulación general de estos derechos es la siguiente:

- Toda persona tiene derecho a que se respete su vida.
- Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
- Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.

Una manera directa de comprender la jurisprudencia interamericana en la materia es remitirse a la sentencia del caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*.

En el referido caso, la Corte Interamericana se ocupó de analizar, desde el punto de vista convencional, los hechos sucedidos los días 3 y 4 de mayo de 2006 en el municipio de Atenco, Estado de México, en México. Ahí, en el marco de unas protestas, se suscitaron violaciones a derechos humanos, principalmente en contra de mujeres, consistentes en violación de los derechos a la integridad personal, a la libertad personal, a la vida privada; el derecho a no ser sometido a tortura y los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Entre las diversas cuestiones abordadas para determinar la violación a esos derechos tienen particular relación con el presente artículo los criterios vertidos respecto del uso de la fuerza y el derecho de reunión, donde se tomaron como precedentes, entre otros, los siguientes casos: *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*; *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*; *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*; *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*;



López Lone y otros vs. Honduras, así como el caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia.

En seguida se presenta una relación de los principales puntos en materia de uso de la fuerza contenidos en la sentencia de la Corte Interamericana, que se vinculan con el presente trabajo:

- Los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por lo tanto, tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento en caso de ser necesario.
- Si bien las autoridades pueden recurrir al uso de la fuerza y, en algunas circunstancias, incluso, a la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines, independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores.
- Los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.
- El uso de la fuerza conlleva obligaciones específicas a los Estados para:
 - Regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro y efectivo.
 - Capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y las normas de protección de los derechos humanos y los límites y las condiciones a los que debe estar sometida toda circunstancia de uso de la fuerza.
 - Establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.
- La observancia de las medidas de actuación en caso de que resulte imperioso el uso de la fuerza impone satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, por lo que la evaluación de la convencionalidad del uso de la fuerza debe hacerse sobre todas las circunstancias y el contexto de los hechos, teniendo en cuenta estos criterios:
 - Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.
 - Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

- Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente. 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.
- La responsabilidad del Estado no surge solamente de algunos actos de agentes estatales que actúen fuera de los límites de sus competencias, sino también por la omisión de prevenir estas violaciones al no regular adecuadamente el uso de la fuerza, al no capacitar correctamente a sus distintos cuerpos policiales y al no supervisar y monitorear el uso de la fuerza, y por la inoperancia de los mecanismos de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza con posterioridad a la ocurrencia de los hechos.
- La seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y el control de los civiles.

En lo que atañe al derecho a la reunión, hay que destacar los siguientes criterios, también contenidos en la sentencia:

- El derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana.
- La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos. Por lo tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.
- Si bien los Estados gozan de un cierto grado de discreción al evaluar el riesgo al orden público, a efecto de disponer el uso de la fuerza, esa discrecionalidad no es ilimitada ni carece de condiciones, particularmente cuando se trata de reuniones, protestas o manifestaciones protegidas por el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Corresponde al Estado demostrar que adoptó las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin restringir ni violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas.
- Como sucede con otros derechos con una dimensión social, la violación



de los derechos de los participantes en una reunión o una asamblea por parte de las autoridades tiene graves efectos inhibitorios sobre futuras reuniones o asambleas, en tanto las personas pueden optar por abstenerse para protegerse de estos abusos.

- El derecho de reunión no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a restricciones, siempre que las injerencias no sean abusivas ni arbitrarias; por eso deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias y proporcionales.
- El derecho a la reunión pacífica asiste a cada una de las personas que participan en una reunión. Los actos de violencia esporádica o los delitos que cometan algunas personas no deben atribuirse a otras cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico, por lo cual las autoridades estatales deben extremar sus esfuerzos para distinguir entre las personas violentas o potencialmente violentas y los manifestantes pacíficos.
- Una gestión adecuada de las manifestaciones requiere que todas las partes interesadas protejan y hagan valer una amplia gama de derechos. Además, aunque los participantes en una reunión no actúen de forma pacífica y, como resultado de ello, pierdan el derecho de reunión pacífica, conservan todos los demás derechos, con sujeción a las limitaciones normales.

En consecuencia, según los criterios internacionales ya referidos, es posible aventurar algunas hipótesis sobre por qué la declaración de validez de los artículos 27, 28 y 36 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no fue una decisión convencionalmente correcta.

3. LA DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, 28 Y 36 DE LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA COMO UNA DECISIÓN CONVENCIONALMENTE INCORRECTA

Para introducir este apartado resulta útil tener en cuenta que, en sesiones del 31 de octubre y el 1º de noviembre de 2019, el Comité de Derechos Humanos aprobó las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. En ese documento, el comité hizo notar algunas de sus preocupaciones sobre el uso excesivo de la fuerza en nuestro país y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Vale la pena retomar algunas de las consideraciones vertidas ahí:

El comité nota con preocupación algunas de las disposiciones contenidas en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el

27 de mayo de 2019) que no cumplen con lo establecido en el pacto y en la observación general 36 del comité sobre el artículo 6 del pacto relativo al derecho a la vida. En particular, al comité le preocupa que dicha ley no establece criterios claros sobre los supuestos en que está permitido el uso de la fuerza letal; no establece un registro sobre los casos en que se ha utilizado la fuerza y mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas para el uso de la fuerza, y restringe la protección contra el uso de armas en el contexto de manifestaciones o reuniones públicas a aquellas que tengan objeto lícito.

El Estado parte debe adoptar medidas para prevenir y eliminar de manera efectiva todas las formas de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas del orden, en particular:

- a) Revisar y adecuar la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, con base en el pacto, a la observación general 36 sobre el artículo 6 del pacto relativo al derecho a la vida y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- b) Intensificar la capacitación en normas internacionales sobre el uso de la fuerza impartida a los agentes del orden y fomentar el conocimiento de esas normas entre los jueces, los fiscales y los abogados [observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México del Comité de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 7 de noviembre de 2019].

Como se aprecia, la mirada internacional con enfoque de derechos humanos no es aprobatoria con el marco legal del uso de la fuerza y seguramente nuestro país seguirá recibiendo llamadas de atención en ese rubro.

Lo anterior obedece a que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza efectivamente tiene diversas deficiencias desde el punto de vista constitucional y convencional. Respecto de algunas de esas deficiencias comentaremos enseguida.

En primer lugar, se revisarán las disposiciones de los artículos 27, primer párrafo, y 28 de la ley, los cuales transcribimos de nuevo para mayor ilustración: “*Artículo 27.* Por ningún motivo se podrá hacer uso de armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito [...]” *Artículo 28.* Cuando las manifestaciones o reuniones públicas se tornen violentas, las policías deberán actuar de acuerdo a los distintos niveles de fuerza establecidos en esta ley” (artículos 27 y 28, LNUF, 27 de mayo de 2019).

La redacción de esas normas es sumamente problemática, a tal grado que no dan certeza ni a los ciudadanos ni a las autoridades que deben aplicarlas. Bastan dos sencillas preguntas para demostrar lo anterior: a la luz de lo que señala el primer párrafo del artículo 27, 1. ¿es constitucionalmente válido usar armas contra



quienes participan en manifestaciones pacíficas con objeto ilícito?, y 2. ¿cuál es el punto en el que se considera que se ha tornado violenta una manifestación a tal grado que las policías deban actuar de acuerdo con los distintos niveles de fuerza?

Puesto que las normas son tan poco precisas no es posible salvar su constitucionalidad acudiendo a una interpretación sistemática, pues con su redacción ambigua genera la posibilidad de actuaciones arbitrarias.

Es decir, justamente esa redacción tan poco desarrollada violenta el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica. Aún más, dado que esas normas terminarán incidiendo en el ejercicio de otros derechos distintos al de reunión (libertad de expresión, por ejemplo), es indispensable que sean claras y precisas.

Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2010, p. 25), “las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad”. Lo deseable entonces es que la legislación en la materia sea de tal modo clara que les dé seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a los agentes de seguridad.

Al respecto, en aras de esa claridad, debe recordarse que en el derecho internacional de los derechos humanos toda reunión debe presumirse como pacífica y lícita y que incluso no se debe requerir autorización previa para su celebración.

El Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación de las Naciones Unidas ha manifestado que, al ejercerse la libertad de expresión,

sólo se deben considerar ilegales la propaganda en favor de la guerra o la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o los actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en las normas internacionales de derechos humanos (artículo 5) [Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2012, p. 7].

De modo que

sólo podrán imponerse las restricciones al contenido de las reuniones que sean conformes con las limitaciones legítimas de los derechos mencionadas [...] por ejemplo, cuando el mensaje promueva el odio nacional, racial o religioso de modo que constituya apología de la discriminación, la hostilidad o la violencia [Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2016, p. 9].

Por eso, desde la óptica del derecho internacional, sólo se permite disolver reuniones pacíficas en casos excepcionales.

A la luz de esos criterios en el voto minoritario se concluye que

las normas reclamadas son inconstitucionales porque no identifican correctamente los diferentes escenarios de las reuniones públicas para efectos de delimitar con la suficiencia debida el accionar de los agentes de seguridad pública [...] a nuestro parecer, cuando los artículos 27 y 28 sólo identifican ciertos supuestos de reuniones como las “pacíficas y con objeto lícito” y las que se “tornan violentas”, detallando reglas y facultades obligatorias sólo para esos supuestos, se deja de lado la necesaria y forzosa regulación de todo tipo de manifestaciones públicas; inclusive, las que sean ilícitas pero pacíficas [SAI 64/2019, voto de minoría del 8 de abril de 2022, párrs. 24-27].

De esta forma se puede decir que, si la intención del constituyente era que la legislación detallara el uso de la fuerza en aras de la seguridad jurídica, ese objetivo no se cumplió por el legislador secundario.

De hecho, hay una coincidencia entre el multicitado voto minoritario y la jurisprudencia interamericana, en el sentido de que este marco legal insuficiente genera un “efecto amedrentador” contrario a la Constitución, ya que se considera “que las personas sujetas a estas normas, a fin de proteger sus propios derechos, preferirán no manifestarse en el espacio público para evitar la aplicación de las vagas e imprecisas medidas de uso de la fuerza delimitadas en tales preceptos” (SAI 64/2019, voto de minoría del 8 de abril de 2022, párr. 59).

Es decir, si la intención del marco legal era dotar de certeza a las personas en el ejercicio de sus derechos, con su insuficiencia se puede llegar a un resultado totalmente contrario. En ese sentido, se debe insistir en que, como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la protesta debe ser considerado la regla general, y las limitaciones a este derecho deben ser la excepción, por lo que, incluso, la protección de los derechos y las libertades de otros no debe ser empleada como una mera excusa para restringir las protestas pacíficas. A su vez, al aplicarse las limitaciones, los Estados deben tener presente que estos derechos se ejercen de modo interdependiente durante una manifestación o protesta (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, p. 16) .

Ahora bien, respecto del artículo 36 de la ley, se ha insistido en que da lugar a la posibilidad de utilizar la fuerza letal desde la planeación de determinados operativos. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), en el caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, ha señalado que “en el desarrollo de un evento de despliegue de la autoridad los agentes, en la medida



de lo posible, deben realizar una evaluación de la situación y un plan de acción previo a su intervención” (CorteIDH, caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, 27 de agosto de 2014, párr. 130), pero que los operativos no pueden estar dirigidos a la privación de la vida del presunto infractor sino a su arresto.

Además, la misma CorteIDH, en el caso *Valencia Hinojosa y otra vs. Ecuador*, ha considerado que con el fin de crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza del derecho a la vida, la legislación interna debe establecer “pautas suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego” (CorteIDH, caso *Valencia Hinojosa y otra vs. Ecuador*, 29 de noviembre de 2016, párr. 136).

Esta idea no se ve alcanzada con la redacción de los artículos impugnados, por lo que se afirma que la decisión respecto de su validez constitucional es abiertamente inconvencional.

VI. FUENTES CONSULTADAS

Comité de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (30 de octubre de 2018). Observación general 36, perteneciente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/GC/R.36/Rev.7. México.

Comité de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (7 de noviembre de 2019). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. CCPR/C/MEX/CO/R.6. México.

Comité de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (17 de septiembre de 2020). Observación general 37 adoptada, perteneciente al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. CCPR/C/GC/37.

Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2012). “Informe del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai”. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf.

——— (2016). “Informe conjunto del relator especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones”. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10365.pdf>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (27 de agosto de 2014). “Sentencia del caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*”.

——— (29 de noviembre de 2016). “Sentencia del caso *Valencia Hinojosa y otra vs. Ecuador*”.

Diario Oficial de la Federación (28 de mayo de 2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- (26 de marzo de 2019). “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.
- (27 de mayo de 2019). “Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza”.
- (8 de abril de 2022). “Sentencia dictada por el tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 64/2019, así como los votos particulares de los señores ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales y de minoría de la señora ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los señores ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá”.
- Martínez Rivas, J. (2015). “El disenso judicial. Un breve apunte”. *Nexos*. 19 de mayo. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/el-disenso-judicial-un-breve-apunte/#:~:text=Los%20votos%20disidentes%20imponen%20importantes,una%20sentencia%20aprobada%20por%20mayor%C3%ADa>.
- Naciones Unidas (1990). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990 por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). “Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión”. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAMERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20oportada.doc.pdf>.
- (2019). “Protesta y derechos humanos estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal”. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>. Consultado el 25 de abril de 2022.
- Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). “Tesis 11/2006”. Febrero de 2006.

CRITERIOS SOBRE EL USO DE LA FUERZA





El uso legítimo de la fuerza en el Estado de derecho

JUAN FAROPPA FONTANA

[Presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y profesor adjunto de derechos humanos en la Universidad de la República de Uruguay]

SUMARIO: **I.** Introducción. **II.** Uso de la fuerza y sus límites en las resoluciones de la INDDHH. **III.** La evaluación del uso de la fuerza letal, no letal o menos letal por parte de las fuerzas de seguridad. **IV.** Conclusiones. **v.** Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que aparece reiteradamente cuando se analiza la situación de los derechos humanos en América Latina son las condiciones jurídicas y materiales en las que el Estado hace uso de la fuerza legítima. Específicamente, el asunto se vincula con las intervenciones de las fuerzas de seguridad (en especial los cuerpos policiales y, en algunos Estados, las acciones militares en temas de seguridad interna), el marco jurídico que las rige y los procedimientos específicos de actuación.

Sobre ese eje giran también los debates sobre el papel de la policía ante el incremento de la violencia y el delito común u organizado en la región, los límites legítimos al ejercicio del derecho de reunión, el derecho al uso del espacio público y la llamada criminalización de la protesta, entre otros.

En este artículo repasaré brevemente la posición frecuente sobre esta temática sostenida por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) desde el inicio de sus funciones hace ya casi una década, el 22 de junio de 2012. Las denuncias recibidas y las recomendaciones emitidas sobre excesos en el uso de la fuerza legítima por la Policía Nacional de Uruguay ocupan los primeros lugares en el largo millar de resoluciones de la INDDHH durante este periodo.

Así, entonces, a continuación compartiré algunos conceptos centrales de nuestra institución sobre el tema que nos ocupa.

II. USO DE LA FUERZA Y SUS LÍMITES EN LAS RESOLUCIONES DE LA INDDHH

La INDDHH se ha ocupado de emitir opinión en casos tanto de uso de la fuerza letal como de la llamada fuerza no letal o “menos letal” por parte de funcionarios policiales. El sustento de la posición institucional ha sido en todos los casos las disposiciones del bloque de constitucionalidad vigente en la República, la legislación ordinaria (especialmente la Ley de Procedimientos Policiales 18.315), la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en especial “Derechos humanos y seguridad ciudadana” de diciembre de 2009) y las posiciones asumidas por la doctrina especializada.

En esa dirección, según la INDDHH, la policía

como institución sustancial para el funcionamiento del Estado democrático de derecho se encuentra sujeta a estándares estrictos determinados por el bloque de constitucionalidad vigente en la República y por otras normas de inferior jerarquía que regulan la materia. Este marco jurídico refleja, además, los estándares internacionales sobre este aspecto fundamental para la garantía del derecho a la vida y a la integridad de todas las personas.¹

La INDDHH recuerda, en sus diferentes pronunciamientos, que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) señalan que para que el uso de la fuerza por parte del Estado se encuentre justificado se deberán satisfacer los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad.

- a) Respecto del *principio de legalidad*, en Uruguay las condiciones para el uso de la fuerza se consagraron originalmente en la Ley de Procedimiento Policial 18.315 (artículos 17 y ss.). Más allá de algunos ajustes incorporados posteriormente, la esencia de la norma mencionada sigue siendo la misma: “El uso de la fuerza, incluyendo los distintos tipos de armas, debe ser moderado, racional, progresivo y proporcional, considerando el riesgo a enfrentar y el objetivo legítimo que se persiga” (artículo 18); “La policía, en el desempeño de sus funciones, utilizará medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o armas de fuego, los que se utilizarán solamente cuando los primeros resulten ineficaces” (artículo 19); “La policía hará uso de la fuerza legítima para cumplir con sus cometidos cuando [...] b) Se ejerza contra el personal policial o

¹ Véase, entre otras, la resolución 930/2021 del 27 de abril de 2021.



terceras personas violencia por la vía de los hechos, o cuando el personal advierta la inminencia de un daño, por agresión con arma propia o impropia, o sin ella, a fin de salvaguardar la vida o la integridad física propia o de terceros” (artículo 20); “El personal policial se identificará como tal y dará una clara advertencia de su intención de emplear la fuerza con el tiempo suficiente para que los involucrados depongan su actitud, salvo que exista inminente peligro para su vida o integridad física o de terceras personas” (artículo 21).

En ese marco, sobre el uso de armas de fuego (herramienta directamente relacionada con la fuerza letal), la INDDHH ha señalado permanentemente que, de acuerdo con la ley vigente, “no deberán emplearse las mismas excepto cuando una persona ofrezca resistencia al accionar policial con arma propia o impropia con capacidad letal o de apariencia letal, o ponga en peligro la integridad física o la vida del personal policial actuante o de terceros, y no se la pueda reducir o detener utilizando medios no letales. A los efectos de esta norma, se entiende por empleo de las armas de fuego la acción de efectuar disparos. Queda excluido de este concepto el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo” (artículo 22); “Cuando el empleo de armas de fuego sea indispensable, conforme con lo dispuesto por el artículo anterior, el personal policial, bajo su responsabilidad: *a)* actuará con moderación y en proporción a la gravedad de la agresión o la conducta ilícita que se trate de reprimir, *b)* reducirá al mínimo los daños y lesiones que pudiera causar al agresor, siempre y cuando ello no ponga en riesgo su vida o integridad física o las de terceras personas, *c)* procurará que a la brevedad posible se preste asistencia y servicio médico a las personas heridas o afectadas, *d)* procurará que los familiares de las personas heridas o afectadas tomen conocimiento de lo sucedido en el plazo más breve posible” (artículo 23).

- b)* Sobre el *principio de absoluta necesidad*, la INDDHH es congruente en todas sus recomendaciones sobre el tema respecto de que los funcionarios del Estado deben tener presente que resulta “preciso verificar si existen otros medios disponibles menos lesivos para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que se pretende proteger [...] no se puede acreditar este requisito cuando las personas no representan un peligro directo, inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura” (CorteIDH, 2014, párr. 11/1.2).

Así, la INDDHH se remite al principio 4 de los “Principios sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego”, el cual establece que “los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto” [ONU, 1990].

- c) En relación con el *principio de proporcionalidad*, la Defensoría del Pueblo uruguaya enfatiza que éste se refiere a la moderación en el actuar de la policía para que los agentes del orden procuren minimizar los daños y las lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas. La intensidad y la peligrosidad de la amenaza; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el policía para abordar una situación específica, son determinantes en el momento de evaluar la proporcionalidad de la intervención. [CorteIDH, 2014, párr. 136].

Como se ha señalado, la INDDHH se ha ocupado de analizar también el uso del llamado armamento “no letal o menos letal” en el marco de los principios generales sobre uso legítimo de la fuerza. Como es sabido, este tipo de armamento refiere a aquellos instrumentos diseñados para minimizar el riesgo de muerte o lesión cuando son correctamente utilizados. No obstante, su uso indebido puede generar lesiones graves o la muerte de personas. Estas situaciones se verificaron en casos concretos en Uruguay y fueron objeto de procedimientos de denuncias ante la INDDHH que culminaron en recomendaciones de ésta a las autoridades competentes (Revetria, Lagos y Rodríguez Almada, 2020).

En todas sus actuaciones sobre este tema, la INDDHH se remite, en su examen de este tipo de situaciones, a las instrucciones de la Organización de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad que operan bajo su bandera en las Misiones de Paz (ONU, 2015). Así, estas instrucciones señalan que el disparo a corta distancia puede causar daños irreversibles en las víctimas, por lo que recomiendan su utilización en un rango de 15 a 30 metros, y no inferior a siete o 10 metros, dependiendo del tipo de arma con la que se dispara la munición. Asimismo, se debe tener en cuenta el entorno, para evitar daños colaterales.

En el caso concreto de la muerte de una persona privada de la libertad ocurrida en uno de los mayores centros carcelarios del país, la INDDHH acudió a un informe del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario uruguayo, de octubre de 2018, el cual sostiene lo siguiente:

Las autoridades nos señalaron que efectivamente las pautas que se dan son muy claras en cuanto a que las escopetas con munición no letal deben ser usadas a más de 10 metros de distancia para no provocar lesiones y que la instrucción que se da a los funcionarios y las pautas de las áreas operativas al respecto son totalmente claras y constantes. También dijeron que no hay un protocolo o guía básica para su uso, asumiendo que es elemental que los mismos no pueden ser usados a menos de la distancia indicada (Comisionado Parlamentario, 2018).



III. LA EVALUACIÓN DEL USO DE LA FUERZA LETAL, NO LETAL O MENOS LETAL POR PARTE DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

En este punto, la INDDHH acude para sostener sus recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas, al análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), realizado por Terán Andrade, quien subraya que el máximo tribunal regional utiliza la llamada “teoría tripartita” para evaluar la adecuación de la actuación de los funcionarios públicos a las normas y los estándares sobre uso legítimo de la fuerza (sea esta letal, no letal o “menos letal”). En este sentido, expresa que

una de las cuestiones más complejas para el análisis en el contexto de los derechos humanos es el estudio de la aplicación de la fuerza ya que si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza y en algunas circunstancias se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores.

Por eso, el estudio no puede simplificarse a la acción específica que realiza un agente en un momento puntual, sino que conlleva una complejidad que la Corte IDH ha examinado en tres momentos. Lo anterior, para el presente trabajo, lo hemos identificado como “teoría tripartita” para el del uso de la fuerza.

Los procesos considerados en esta teoría son los siguientes: *a)* las acciones preventivas, *b)* las acciones concomitantes a los hechos y *c)* las acciones posteriores a los hechos. La “teoría tripartita”, en una primera parte, ayudará a proponer un marco de análisis; pero en las conclusiones se podrá determinar cuál es el modelo más adecuado para identificar las responsabilidades individuales cuando se aplica la fuerza (Terán Andrade, 2019)²

Para llevar estos conceptos a la realidad, es oportuno hacer mención de un caso concreto ocurrido en un barrio popular de Montevideo para ilustrar la práctica de la INDDHH en la aplicación del modelo de la “teoría tripartita”. Específicamente, la institución se refiere, en primer lugar, a las eventuales *acciones preventivas* que debió adoptar la fuerza pública en este procedimiento. De la información recogida por la INDDHH surgieron elementos que permiten afirmar que el personal policial ingresó a la zona en persecución de una persona que pretendía escabullirse entre las casas del barrio. En esta acción, la policía utilizó la fuerza

² Para ampliar información véase Corte IDH, Caso Cruz Sánchez y otros..., y Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros...

letal, disparando sus armas de fuego indiscriminadamente. Algunos proyectiles impactaron en casas del barrio. Ante la protesta de los vecinos por esta situación, la respuesta policial no estuvo dirigida a la prevención de un incremento del nivel de discusión y posterior enfrentamiento entre funcionarios y vecinos. No se aplicó, entonces, un criterio profesional para evitar un mal mayor ante una situación como la que se originó en ese conflicto con vecinos del barrio en cuestión. Por el contrario, el personal policial utilizó directamente los medios de fuerza no letal y letal (exhibición de armas de fuego cortas y disparos de escopetas cargadas con proyectiles de goma o plástico), sin tener en cuenta el marco de actuación correspondiente según el principio de gradualidad en el uso de la fuerza legítima.

Luego, la INDDHH analiza las *acciones concomitantes a los hechos*, para concluir que la policía no actuó conforme a los principios de *proporcionalidad y adecuación* en el uso de los medios de fuerza, ya que el personal actuante acudió directamente al uso de escopetas con proyectiles, en principio “no letales”. Comprobado este extremo, la INDDHH reiteró que el uso de este tipo de armamento debe ser realizado profesionalmente, siguiendo estrictos criterios en cuanto a distancia y ángulo de tiro, lo que no sucedió en este caso. Debe destacarse que este mal uso de armamento “no letal” puede generar en las personas, objeto de los disparos, lesiones gravísimas, cuando no, incluso, la muerte en determinadas circunstancias.

En este caso, en su posicionamiento permanente sobre el tema, la INDDHH hace referencia a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto de que

el término “menos letal” designa a una gran variedad de armas, desde el bastón tradicional de la policía hasta el gas pimienta, gas lacrimógeno, armas de electrochoque como tasers, balas de goma y plástico, cañones de agua y armas acústicas. Los Principios Básicos de 1990 se refieren específicamente a las “armas incapacitantes no letales” en dos de sus 26 principios. Hoy en día, raramente se utiliza este término porque se acepta que tales armas son letales en la práctica: pueden y, en efecto, llegan a matar. Por lo tanto, en 2018, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNHRC) alentó el establecimiento de protocolos “para la capacitación y uso de armas no letales, teniendo en cuenta que *incluso las armas menos letales pueden poner en peligro una vida* [Human Rights Council, 2018, párr. 15].

Finalmente, en cuanto a *las acciones posteriores a los hechos*, la instrucción realizada en este caso generó elementos de convicción suficientes para que la INDDHH afirmara que, luego de la situación que generó personas heridas por disparos efectuados por la policía, el personal a cargo del procedimiento se retiró del lugar sin prestar auxilio a las víctimas, en clara vulneración de los principios y



los estándares generales en la materia, recogidos en el artículo 23, literal c, de la Ley 18.315, de procedimiento policial. Complementariamente, el personal de las comisarías o seccionales policiales con competencia territorial en la zona se negó a recibir la denuncia de estos hechos que intentaron presentar vecinos, violando de esa manera lo ordenado por el artículo 96 de la citada Ley 18.315 (atención a las personas denunciantes).

IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto se concluye que es absolutamente falsa la afirmación de muchos líderes políticos y formadores de opinión respecto de que no es compatible una actuación policial eficaz y eficiente con la exigencia del cumplimiento de las máximas garantías en materia de derechos humanos. Por el contrario, las fuerzas de seguridad bien seleccionadas, capacitadas permanentemente, con equipamiento adecuado y con normas y principios de actuación profesionales, son un requisito excluyente para la vigencia efectiva del Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. El Estado democrático tiene el monopolio del uso de la fuerza. Esto implica que esa fuerza debe utilizarse de acuerdo con las normas y los principios ya analizados. El Estado de derecho es un juego de pesos y contrapesos entre potestades y controles. La fuerza, cuando no es considerada en esas reglas de juego, deja de ser fuerza y se convierte en violencia ejercida por el propio Estado. Y allí comienza a deteriorarse rápidamente cualquiera garantía para la vida en un régimen verdaderamente democrático, con las consecuencias que, lamentablemente, bien conoce la historia de los países de nuestra región.

V. FUENTES CONSULTADAS

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos (2015), Informe anual 2015, cap. IV: "Uso de la fuerza". OEA/Ser.L/V/II Doc.48/15 v.2. Washington, D. C.

Comisionado Parlamentario (2018), "Informe especial sobre el incidente de violencia y una muerte ocurrido el 9 de octubre de 2018 en la Unidad 3 Penal de Libertad". Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de agosto. Serie C núm. 281.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). Caso Cruz Sánchez y Otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C núm. 92.
- (2014). Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C núm. 251.
- Human Rights Council (2018). Resolution 38/11 on the promotion and protection of human rights in the context of peaceful protests. A/HRC/38/L.16.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (27 de abril de 2021), Resolución núm. 930/021 con recomendaciones al Ministerio del Interior, INDDHH 2021-I-38-0000109, Montevideo.
- Organización de las Naciones Unidas (1990). “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *UN Peacekeeping pdt Standards for Formed Police Units*. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/en>
- Revetria M., Lagos F., y Rodríguez Almada, H. (2020). “Muerte bajo custodia causada por armas ‘no letales’ en Uruguay. Primera comunicación nacional de dos casos”, *Revista Médica del Uruguay*, núm. 36, Uruguay, pp. 459-463.
- Terán Andrade, E. (2019). “El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la CorteIDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 69, pp. 197 y ss.



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 policiacos 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 policiacos 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 policiacos”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis aislada P. LVIII/2010, pleno, novena época, t. XXXIII, enero de 2011c, p. 60.

BREVIARIO BIBLIOGRÁFICO





El uso de la fuerza: práctica forense

El uso de la fuerza: práctica forense

Blanca Ivonne Olvera Lezama

México, Flores, 2020

CHRISTIAN VALENCIA RUIZ

La obra de la maestra Blanca Ivonne Olvera Lezama, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesionista vinculada prácticamente toda su vida al derecho penal, examina los principales retos que existen en materia de seguridad pública y, de manera específica, lo concerniente al uso de la fuerza dentro del marco de esta primordial función del Estado.

La seguridad pública es, sin duda, un elemento fundamental para que un Estado sea funcional y pueda considerarse incluso que tiene vida y cumple con su función, pero cuando no asume el papel que le compete y está obligado a desempeñar, sea cual sea, estamos en presencia de un “Estado fallido”.

En ese sentido, la autora sostiene que la seguridad pública debe ser no sólo un objetivo primordial del gobierno en turno, sino un paradigma que tome el lugar de una política permanente de Estado, en aras de que se pueda cumplimentar y perviva la paz pública.

El derecho de los ciudadanos a tener seguridad pública se remonta a la esencia del nacimiento del Estado-nación, de manera particular a 1789, en Francia. Y, según la autora, en México, desafortunadamente, no ha existido una política de Estado desde hace varias décadas que nos permita gozar a los mexicanos de la paz pública que todos anhelamos.

En la teoría y en la práctica, el Estado mexicano ha intentado diseñar, desde su origen, esquemas jurídicos que permitan perfeccionar los sistemas, las instituciones y las herramientas jurídicas para erigir un sistema de seguridad pública sólido. Sin embargo, según Blanca Ivonne Olvera Lezama, esos intentos han sido deficientes.

El derecho a la seguridad pública —explica la maestra Olvera Lezama— encuentra su razón de ser en el artículo 21 constitucional, el cual establece que una

función del Estado, en su conjunto, consiste en salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y la preservación del orden público y la paz social.

Una de las herramientas que, a juicio de la autora, puede ser eficaz en el marco de la seguridad pública, es el uso de la fuerza, como último recurso (cuando se atente contra la vida de otras personas o se altere la paz pública), siempre velando por los derechos humanos.

La autora delimita el contexto histórico que ha propiciado la crisis institucional y de seguridad que atraviesa el país en la actualidad. Explica, de manera clara, la involución del sistema de seguridad pública como consecuencia de decisiones políticas que nunca estuvieron apegadas a principios ni a estrategias con un sustento técnico, estratégico y jurídico.

Posteriormente, aborda la obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad pública, no remitiéndonos sólo a la legislación nacional o a la razón histórica del Estado, sino también al deber internacional de limitar a cualquier Estado y a sus cuerpos de seguridad la facultad de hacer uso de la fuerza pública y haciendo referencia al Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de acuerdo con la resolución de la Organización de las Naciones Unidas.

Una vez aclarada la obligación del Estado en la materia, examina de manera general, pero muy sucinta, los principios que rigen el uso de la fuerza pública en términos doctrinales, constitucionales y legales, para lo cual desentraña el sistema jurídico en lo relativo a su regulación y expone la evolución jurídica de la figura del uso de la fuerza, tanto a nivel federal como estatal y municipal, pues para entender la actual estrategia de seguridad pública implementada por el gobierno, así como su correlación y su regulación con el uso de la fuerza pública en términos jurídicos —principal objetivo de la obra—, es necesario comprender el pasado.

Una vez puestos en sintonía con la evolución de esta herramienta jurídica, la obra nos sitúa en el presente, para lo cual analiza el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 y sus implicaciones en la estrategia de seguridad pública:

- La reforma constitucional del 30 de noviembre de 2018, que modificó de manera esencial los artículos 21 y 73 y generó un nuevo esquema y una visión de la seguridad pública novedosa, mediante lo cual la seguridad pública estará a cargo del Estado de manera integral; no sólo del gobierno federal, sino —de manera coordinada— de los tres órdenes de gobierno.
- La creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que desplaza el esquema del sexenio anterior, mediante el cual la Secretaría



de Gobernación, a través de la Comisión Nacional de Seguridad, estructuraba la estrategia de seguridad y uso de la fuerza fundamentalmente con base en la Policía Federal, el Servicio de Protección Federal y Prevención y Readaptación Social, aunque sólo las dos primeras dependencias poseían protocolos de actuación para el uso de la fuerza.

- La instauración de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, así como la instrumentación de la Ley de la Guardia Nacional y su alineación con la Ley Nacional del Uso de la Fuerza
- Las subsecuentes reformas y leyes ordinarias nacionales, como la Ley Nacional del Uso de la Fuerza.
- El análisis de las figuras del *primer respondiente* y el *uso de la fuerza* mediante el Protocolo Nacional de Actuación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de noviembre de 2019.

La obra incluye, íntegramente, tanto la Ley Nacional del Uso de la Fuerza como el Protocolo Nacional de Actuación, sobre los cuales la maestra Olvera Lezama realiza comentarios a las disposiciones que considera trascendentes, con el objetivo de sugerir cambios en la estrategia de seguridad que el gobierno ha adoptado con estos instrumentos.

Asimismo, analiza algunos fragmentos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y ciertas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en casos paradigmáticos relacionados con el tema del libro, como los dos de Michoacán referentes a algunos enfrentamientos y la intervención de las autoridades policiales cuya actuación no fue lo suficientemente apegada a los derechos humanos.

Todo lo anterior, con el propósito de realizar una práctica forense en términos doctrinales, como lo advierte el título de la obra, que cierra un círculo teórico-práctico muy interesante. Sin duda, la obra de la maestra Blanca Ivonne Olvera Lezama profundiza en un tema muy poco explorado, pero de gran trascendencia en términos jurídicos, sociales y políticos, ya que la seguridad pública, al final de cuentas, es un asunto que nos interesa a todos y nos compete solucionar en conjunto, ya sea como autoridades o como ciudadanos, en una suerte de sinergia-corresponsabilidad.



Legítima defensa del policía. Manual para el uso legítimo de la fuerza en México

Legítima defensa del policía.
Manual para el uso legítimo de la fuerza en México
Rubén Quintino Zepeda
México, HÉBO, 2022

CHRISTIAN VALENCIA RUIZ

La obra del doctor Rubén Quintino Zepeda ofrece una perspectiva muy amplia y simple del uso que los agentes de policía pueden y deben darle, de manera jurídicamente precisa, a la legítima defensa. Lo anterior, considerando lo difícil que una decisión de este tipo puede implicar, al sopesar las consecuencias jurídicas de no poder o, incluso, de no saber comprobar la legalidad de la legítima defensa, desde la perspectiva de un agente policial.

En síntesis, éste es un manual para entender las causas de justificación legales que pueden dar lugar a que los agentes policíacos —a quienes va dirigida la obra principalmente— las conozcan y, de manera eventual, las apliquen.

La obra está diseñada de manera esquemática, ya que el doctor Quintino Zepeda se ocupa, primero, de explicar la parte doctrinal general del delito; de manera particular, aborda su definición y sus elementos, y se aboca a la pena, como consecuencia del delito; todo, con un lenguaje claro. Incluso, utiliza diversos recursos gráficos, mediante situaciones hipotéticas, para explicar la doctrina penal.

Siguiendo el hilo conductor de su exposición, el autor explica la parte teórica de la legítima defensa, con base en la clasificación de causas de justificación que brinda el artículo 15 del Código Penal Federal.

Además de referirse a las causas de justificación, las correlaciona con el principio de legalidad, y las desentraña para su estudio, en especial la legítima defensa, el cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho y el consentimiento previo.

Posteriormente explica cómo identificar, mediante el concurso de causas de justificación, la que se considera más adecuada para demostrar. Asimismo, expone la estructura subjetiva y objetiva de la figura de la justificación.

Más adelante, analiza la legítima defensa *per se*, así como su clasificación, sus principios y sus elementos. Por si fuera poco, agrega a su investigación, de manera íntegra, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que desmenuza con rigor.

La extraordinaria labor de Quintino Zepeda radica en que, además, se dio a la tarea de elaborar un glosario de conceptos, clasificó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza para hacerla más asequible, planteó problemas que pueden ocurrir en el mundo fáctico y expuso algunos juicios con criterio jurídico de lo que debe entenderse en cada aplicación práctica, según el precepto legal que cita.

Al final de la obra ofrece una sección de preguntas y respuestas que sirve como mecanismo de retroalimentación para reforzar lo que se abordó en cada capítulo; herramienta que, sin duda, es innovadora.

En suma, ésta es una obra de difusión y divulgación que contiene un valioso análisis jurídico del papel del policía y la legítima defensa en el sistema jurídico mexicano. Además, ofrece a los agentes de policía, y a los lectores en general, la posibilidad de entender de manera sencilla y rápida el tema en cuestión.

Finalmente, tiene un valor en materia de derechos humanos, pues contribuye al análisis de la figura de la legítima defensa como un derecho que le pertenece a la autoridad en situaciones complicadas que pueden comprometer su vida y su integridad.

LINEAMIENTOS EDITORIALES

Dignitas es una publicación semestral con fines académicos. Su principal tarea es difundir reflexiones sobre la situación de los derechos humanos en el Estado de México, en el país y en el mundo, fortalecer la cultura del respeto a la dignidad humana y profundizar en el conocimiento y uso de conceptos sobre los derechos humanos. Sus lineamientos editoriales se conforman de acuerdo con requisitos académicos estandarizados. Las colaboraciones deberán cumplir con las siguientes características:

De contenido

1. Todos los artículos, ensayos y reseñas deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad. En caso de que estos trabajos de investigación estén siendo sometidos a dictamen en otra publicación serán dimitidos.
2. En los artículos o ensayos se deberá argumentar la situación de los derechos humanos en cualquier región del Estado de México, de México o del mundo, así como desarrollar adecuadamente los conceptos que se incluyan en el texto.
3. Se aceptan trabajos en español, inglés, francés, portugués o italiano.
4. Los documentos deberán entregarse en idioma original e incluir un breve resumen en inglés con una extensión de 100 a 150 palabras que contenga información concisa acerca del contenido, además de una relación de tres a cinco palabras clave del texto (en el idioma en que se envíe el documento y en inglés), esto con fines de indización bibliográfica.

5. Todos los trabajos deberán incluir al final del texto una breve reseña curricular que integre datos generales del o los autores, tales como:
 - Nombre(s) completo(s).
 - Máximo nivel de estudios e institución en la que se realizaron.
 - Institución a la que se encuentra adscrito laboralmente.
 - En caso de contar con otras publicaciones, mencionar las tres últimas. Deberán especificar si son en coautoría; el orden de los datos es el siguiente: el título del libro o artículo, ciudad, editorial, páginas (en caso de tratarse de un artículo) y año de la publicación.
 - Correo electrónico y teléfono.
6. Para la publicación de los artículos, el o los autores deberán remitir el formato de Carta-Cesión de la Propiedad de los Derechos de Autor debidamente completado y firmado. Este formato se puede enviar por correspondencia o por correo electrónico en archivo PDF, esto porque la Codhem requiere que el o los autores concedan la propiedad de los derechos de autor a *Dignitas*, para que sus textos sean publicados y difundidos en medios magnéticos, así como en la revista impresa. Los autores conservan sus derechos morales conforme lo establece la ley y podrán hacer uso del material de su artículo en otros trabajos o libros con la condición de citar a *Dignitas* como la fuente original de los textos.
7. Todos los trabajos serán sometidos a dictamen emitido por el Consejo Editorial, el cual está integrado por estudiosos de los derechos humanos y las ciencias sociales, así como por especialistas en materia editorial. En caso de que los resultados del dictamen sean discrepantes, se remitirá a un tercer dictamen que será definitivo.
8. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
9. Los procesos de dictaminación están determinados por el número de artículos en lista de espera. El Centro de Estudios informará a cada uno de los autores del avance de su trabajo en el proceso de dictaminación y, en su caso, de edición.
10. Todo caso no previsto será resuelto por el Consejo Editorial de la Codhem.

De formato

1. Los ensayos o artículos deberán tener una extensión de 25 a 30 cuartillas (incluidos gráficos, tablas, notas a pie de página y fuentes consultadas), con un interlineado de 1.5, en tipografía Times New Roman de 11 puntos. Las reseñas deben tener una extensión de una a tres cuartillas.
2. Todas las colaboraciones deberán enviarse a través de correo electrónico, en procesador Word, sin ningún tipo de formato, sangrías o notas automáticas.
3. En la portada del trabajo deberá aparecer el nombre completo del o los autores.
4. Los cuadros, tablas y gráficos deben presentarse agrupados al final del documento y en el texto se debe señalar el lugar donde se colocarán. Deberán estar elaborados en archivos aparte en procesador Excel; además, deben incluir título y fuente de donde se recabaron los datos.
5. Todo gráfico deberá presentarse en blanco y negro, sin ningún tipo de resaltado o textura, así como los diagramas o esquemas no deben ser copia.
6. No se colocarán epígrafes al inicio de cada trabajo.
7. Los títulos y subtítulos deberán numerarse con sistema decimal, después de la introducción.
8. Las notas a pie de página deberán ser únicamente aclaratorias o explicativas, es decir, han de servir para ampliar o ilustrar lo dicho en el cuerpo del texto y no para indicar las fuentes consultadas.
9. Deberá usarse el sistema Harvard.

Envío de trabajos

Correo electrónico: revistadignitas@codhem.org.mx.

Teléfono en la ciudad de Toluca: (722) 236 05 60, extensiones 155 o 154.

EDITORIAL GUIDELINES

Dignitas is a biannual publication for academic purposes. Its main task is to spread reflections on the situation of human rights in the State of Mexico, in the country and in the world, strengthen the culture regarding human dignity and deep in the knowledge and use of concepts on human rights. Its editorial guideline conforms to standardized academic requirements. Contributions must contain following characteristics:

Contents

1. All articles, essays and reviews must be original and not have been previously published. In event that these research works would be submitted into a dictamen in another publication, it will be removed.
2. Articles or essays must explain the situation of human rights in any region of the State of Mexico, Mexico or of the world, and develop properly the concepts included in the text.
3. Articles are accepted in Spanish, English, French, Portuguese or Italian.
4. Documents must be submitted in original language and include an abstract in English of 100-150 words containing concise information about the content, and a list of three to five key words of the text (in the original language in which the document is sent and in English), this for bibliographic indexing purposes.

5. All entries must include at the end of the text a brief curriculum overview of the author(s) to include details such as:
 - Complete name(s).
 - Highest level of study and institution in which it took place.
 - Institution the author is currently working at.
 - When author has written other publications, mention only the three most recently. They must specify whether they are co-authored; the order of data is as follows: the title of the book or article, city, publisher, pages (if it is an article) and year of publication.
 - E-mail address and telephone number.
6. For the publication of the articles, the author or authors must send Transfer of Ownership of Copyright letter-format duly completed and signed by the author or authors. This format may be sent by mail or e-mail in PDF file. This because the Codhem requires that author or authors granted the ownership of the copyright to *Dignitas*, so that their texts are published and disseminated on magnetic media and in printed magazine. Authors retain their moral rights as established by law and they can make use of their article material in other works or books on the condition of quoting *Dignitas* as the original source of the texts.
7. All papers will be submitted to opinion of the Editorial Board, which is composed of studios of human rights and social sciences as well as specialists in publishing field. If results are discrepant, the dictum will be forwarded to a third opinion which will be the final one.
8. The results of opinions are unappealable.
9. The opinion processes are determined by the number of items on the waiting list. The Centre for Studies will inform each of the authors of their work progress in the process of opinion and, where appropriate, its edition.
10. Any case not provided above, will be solved by Editorial Board of the Codhem.

Formatting

1. The essays or articles should be around 25 to 30 pages (including charts, tables, footnotes and sources consulted page), with a line spacing of 1.5, font 11-point Times New Roman style. Reviews must have an extension of one to three pages.
2. All contributions must be sent via e-mail, word processor, without any kind of format, indents or automatic notes.
3. The cover of the paper must include the full name of the author or authors.
4. Charts, tables and graphs must be grouped at the end of the document and the text must indicate the place where they will be placed. They must be processed in separate files in Excel processor. They must also include title and source from which the data were collected.
5. All graphics must be presented in black and white, without any highlighting or texture as well as charts or diagrams should be submitted in an editable format.
6. No epigraphs will be placed at the beginning of each paper.
7. The titles and subtitles must be numbered with decimal system, after the introduction.
8. Footnotes must be only explanatory and must serve to expand or illustrate what is said in the body of the text and not to indicate reference sources.
9. Harvard system must be used.

Contributions Submission

Email: revistadignitas@codhem.org.mx.

Telephone number in the city of Toluca: +52 (722) 2 36 05 60, exts. 155 or 154.

Dignitas núm. 42 estuvo al cuidado
del Instituto de Investigaciones y Formación en Derechos Humanos
de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;
se terminó de imprimir en enero de 2022 en los talleres
de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V.,
Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda,
C. P. 09810, Ciudad de México.



twitter.com/CODHEM



facebook.com/CodhemOficial



instagram.com/derechoshumanos_edomex



youtube.com/c/CODHEMOficial



EJEMPLAR GRATUITO