

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza: dos omisiones

Blanca Ivonne Olvera Lezama (<https://seguridad.nexos.com.mx/author/blanca-ivonne-olvera-lezama/>).

Junio 3, 2019

El 11 de abril el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo Montaña, y el consejero jurídico de la Presidencia, Julio Scherer Ibarra, entregaron a la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, un paquete de iniciativas de leyes secundarias entre ellas, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (<https://www.gob.mx/sspc/prensa/sspc-entrega-al-senado-iniciativas-complementarias-del-proceso-legislativo-para-la-creacion-de-la-guardia-nacional-197007?tab=>). Esto en cumplimiento al mandato establecido por la reforma constitucional (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019) en materia de Guardia Nacional.¹ Días después, el 21 de mayo, el senado de la República, aprobó por unanimidad la iniciativa de ley de referencia (http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/95618.%2021%20mayo%202019), y la Cámara de Diputados hizo lo propio en período extraordinario de sesiones, discutió y aprobó sin cambios la Ley de la Guardia Nacional y sus leyes reglamentarias (<https://www.excelsior.com.mx/nacional/diputados-aprueban-en-comisiones-leyes-de-la-guardia-nacional/1314625>) con el voto a favor de todas las fuerzas políticas.

Antes de eso no existían en México reglas uniformes en el uso de la fuerza para los policías de los tres órdenes de gobierno. A nivel estatal, sólo seis entidades federativas cuentan con leyes en esta materia; Ciudad de México, Oaxaca, Puebla, Morelos, Estado de México, Sonora, mientras que en Chiapas existe un Código para regular el uso de la fuerza. En algunas entidades federativas se hace referencia al término en algún artículo de su ley de seguridad pública de forma genérica, sin especificaciones precisas, o protocolos como en

Hidalgo y Veracruz que son limitativos a jurisdicción, competencia y territorio,² por lo que esta ley subsanara las omisiones normativas a nivel nacional, lo que es un acierto de la autodenominada Cuarta Transformación.



Ilustración: Víctor Solís

Sin embargo, a continuación se exponen dos debilidades de la nueva legislación:

1. Omitió establecer sanciones

En el capítulo XI, titulado “Régimen de Responsabilidades”, en sus artículos 42, 43 y 44, la legislación establece en lo conducente que los mandos “verificarán” que el empleo del uso de la fuerza por sus subordinados sea conforme a la ley y al tener conocimiento de dichas

“infracciones” estas deberán ser sancionadas en términos de las disposiciones legales civiles, penales o administrativas correspondientes. No obstante dicha normatividad civil, penal y administrativa es inexistente para casos de policías en el uso de la fuerza.

De lo anterior se infiere **que no se establecen “sanciones” tanto para los elementos que usen la fuerza incorrectamente, como para los mandos que den ordenes indebidas a sus subordinados respecto del uso de la misma**, etiquetando estas conductas indebidas como “infracciones”. Esto brinda un carácter de menor relevancia, a diferencia de la Ley de la Guardia Nacional, que sí establece el “delito de insubordinación”, y define sanciones de uno a tres años, hasta de 20 a 40 años,³ para quienes lo cometan. De igual forma, la legislación de la nueva institución específica *que comete el delito de desobediencia el personal de la Guardia Nacional que omita ejecutar una orden superior, que la modifique de propia autoridad o que se exceda en ejecutarla.*⁴

Es decir, si un subordinado perteneciente a la Guardia Nacional percibe que la orden de ejercer el uso de la fuerza recibida por un superior es errónea, no tendrá opción para actuar como su percepción del lugar, personas y hechos se lo indiquen, ya que de desobedecer la orden se enfrentara a la comisión del delito. Tal situación ameritará no sólo una sanción privativa de la libertad, sino diversos conflictos en materia de derechos humanos, de ahí que la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizara la observación de la carencia de un capítulo de sanciones en la Ley Nacional del Uso de la Fuerza (<https://www.proceso.com.mx/585287/onu-dh-advierte-aspectos-preocupantes-en-leyes-secundarias-de-la-gn>).

Lo anterior podrá subsanarse si los protocolos que deriven de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza incluyen en su normatividad en este sentido las cuatro dimensiones de responsabilidad necesarias para cumplir con el deber de investigar ante acciones ilícitas. Éstas son: 1) la responsabilidad directa, 2) la responsabilidad por omisión, 3) la responsabilidad de los mandos y 4) la responsabilidad de los mandos por las acciones de sus

subordinados. <https://www.proceso.com.mx/585287/onu-dh-advierte-aspectos-preocupantes-en-leyes-secundarias-de-la-gn>). Con ello sin lugar a dudas, se contribuiría a evitar transgresiones a derechos humanos en el uso de la fuerza.

2. ¿Y el Informe policial homologado?

El Capítulo IX, titulado “Informes del Uso de la Fuerza” refiere en su artículo 32 párrafo segundo, *que los miembros de las instituciones de seguridad que utilicen la fuerza en cumplimiento de sus funciones, deberán realizar “un reporte pormenorizado”* a su superior jerárquico inmediato, y que una copia de dicho reporte se integrará al expediente del agente al mando del operativo. Incluso, el artículo 33 establece el contenido que deberá integrar dicho “informe pormenorizado”; empero, **en ninguna parte esta ley se refiere al Informe policial homologado (IPH)**, comprendido en el *Protocolo Nacional del Primer Respondiente* y necesario para iniciar una carpeta de investigación conforme a la normatividad establecida en el sistema de justicia penal vigente. El IPH, informe indispensable para la investigación de los hechos y cumplir con el debido proceso, incluye ya un informe (en su punto 6) del Primer Respondiente respecto del uso de la fuerza.

Dado que la Ley Nacional del Uso de la Fuerza es de observancia en todo el territorio de la república mexicana, deberá regir la actuación de todos los elementos que utilicen la fuerza en tareas de seguridad pública en el ejercicio de sus funciones. Esto incluye a policías ministeriales, policías estatales, policías municipales y agentes de la Guardia Nacional, la mayoría de los cuales actuará en en calidad de primer respondiente.

Si bien es cierto existe un avance con la publicación de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, también lo es que existen debilidades que obligan a realizar precisiones para subsanarlas normativamente en protocolos, guías de actuación, lineamientos o manuales. Lo anterior es indispensable para que la operación policial sea eficaz alineándose al sistema de justicia penal. En el mismo tenor todos los elementos que realicen funciones de seguridad pública,

además de realizar el informe pormenorizado establecido en esta Ley Nacional del Uso de la Fuerza, deberán realizar lo propio en el IPH dado que es indispensable para que el ministerio público dé inicio a la investigación conforme a derecho y siga el debido proceso.

Blanca Ivonne Olvera Lezama

Experta en seguridad pública, académica de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

¹ Su artículo Primero transitorio mandata la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de diversas leyes secundarias, entre ellas las que debe reglamentar el uso de la fuerza.

² *Cfr.* OLVERA LEZAMA BLANCA IVONNE, *El Uso Legítimo de la Fuerza*. Editorial INACIPE-Tirant lo Blanche, Ciudad de México, 2018. Páginas 136 a 141.

³ *Cfr.* Artículo 76 Ley de la Guardia Nacional.

⁴ *Cfr.* Artículo 79 Ley de la Guardia Nacional.