

RECOMENDACIÓN 14/2017¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/CHA/691/2016, esta Comisión procedió al análisis del contenido de la videograbación, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban violación a derechos humanos,² sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El veinticinco de octubre de dos mil dieciséis se inició de oficio, investigación derivada de la divulgación de un video a partir del veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, en la página de internet del periódico *Alfa Diario*, bajo el título: “video que exhibe brutalidad con que trabajan los policías municipales de Chalco”, en cuyas imágenes se observó que una persona de sexo masculino era agredida por varios elementos policiales del ayuntamiento de Chalco, México.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley a la Presidencia Municipal de Chalco, México y a la Fiscalía General de Justicia de la entidad. Se recabaron las comparecencias del agraviado, así como de los servidores públicos relacionados; además, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas.

¹ Emitida al Presidente Municipal Constitucional de Chalco, México, el 9 de mayo de 2017, sobre el caso de la vulneración del derecho a no ser sometido al uso desproporcionado o indebido de la fuerza pública en el municipio de Chalco, México, en perjuicio de **V1, V2 y V3**. El texto íntegro del documento de Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 40 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva los nombres de la víctima y personas relacionadas, en su lugar se manejarán siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjunta a la presente.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

Un elemento *sine qua non* para el desarrollo integral de las personas en toda sociedad democrática, es la necesaria protección de su integridad física, psíquica y moral. La integridad física representa la preservación y cuidado del cuerpo, salvaguardándolo de agresiones que puedan dar lugar a lesiones o perjuicios, causándole dolor físico, daño a su salud o incluso destruyéndolo. La integridad psíquica constituye la conservación de todas las habilidades motrices, emocionales, psicológicas e intelectuales, y supone el no ser manipulado u obligado mentalmente contra la propia voluntad. En tanto que la integridad moral alude al desarrollo de la vida de cada cual de acuerdo con sus convicciones personales.³

Todo ser humano tiene derecho a la seguridad de su persona⁴ ante cualquier tipo de conducta violenta o delictiva que debe ser prevenida y combatida mediante políticas estatales certeras. Por su naturaleza, el derecho a la seguridad se vincula con un plexo de derechos tales como los de la vida, la integridad física, la libertad, las garantías procesales y el uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de varios más, en atención a los rasgos de interdependencia, indivisibilidad y progresividad que caracterizan a los derechos humanos.⁵

En el marco de las obligaciones positivas y negativas que tiene el Estado mexicano para garantizar la integridad personal y la seguridad de sus habitantes y transeúntes, los derechos relacionados directamente con la seguridad pública, humana, comunitaria o ciudadana, pueden ser analizados desde dos puntos de vista: el primero de los cuales se relaciona con los hechos de violencia o delincuencia cometidos por particulares. En tanto el segundo contempla las acciones de los agentes estatales que vulneran esas facultades, en especial aquellos casos que

³ Cfr. Aguilar León, Norma Inés, “Integridad y seguridad personal, derecho a la” en *Diccionario básico en derechos humanos*, México, CNDH, 2017, disponible en: <http://100constitucion.cndh.org.mx/Content/Archivos/Diccionario/Integridad-seguridad-derecho.pdf> (consultado el 16 de marzo de 2017).

⁴ Así lo disponen el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además de los numerales 1°, 16, 19, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos/OEA. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, CIDH/OEA, San José, CR, 2009, p. 10.

pueden tipificarse como torturas; tratos crueles, inhumanos o degradantes; o hipótesis de uso ilegítimo de la fuerza no letal.⁶

El respeto a la seguridad e integridad personales busca proteger la dignidad inherente al ser humano en una gama de connotaciones violentas que van desde la tortura hasta diversos tipos de vejaciones con secuelas físicas y psíquicas que varían de acuerdo con cada caso.⁷

La salvaguarda de la integridad y seguridad personales es uno de los ejes transversales que debe regir la actuación de las autoridades en su ámbito competencial. La Norma Fundamental es clara en ese sentido: todas las autoridades, en el contexto de lo que les corresponde, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, espíritu que exige a los agentes del Estado, asumir una serie de responsabilidades en aras de garantizar las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de las libertades y prerrogativas.

Así, la protección es incondicional tratándose de derechos humanos y se ostenta como un claro límite a la actividad estatal al impedir toda actuación excesiva. De ahí la importancia de preservar las dimensiones física, psicológica y moral de las personas en todos los escenarios, independientemente de la situación y condiciones en que se encuentren.

El gobierno tiene la obligación de implementar las acciones necesarias que hagan posible la materialización de los mandatos consagrados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde proviene la función delegada al municipio, cuyas corporaciones policiales tienen atribuciones para intervenir en asuntos en los que se encuentre en riesgo la paz pública y con la finalidad de brindar auxilio y protección a las personas.

A partir de lo anterior, los cuerpos de policía deben hacer uso legal y racional de la fuerza, lo cual será pertinente en los supuestos establecidos por la propia

⁶ *Ibíd.*, párr. 122.

⁷ Cfr. Anello, Carolina S. “Artículo 5. El derecho a la integridad, física, psíquica y moral”, en *Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el derecho argentino*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2012, p. 66.

normatividad, garantizando el respeto irrestricto a los derechos humanos y sujetándose invariablemente a los principios establecidos en el propio numeral 21 de la Carta Magna, así como a lo dispuesto en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁸ y los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.⁹

Las corporaciones policiales deben contar con capacitación técnica constante para el ejercicio de su encomienda, a fin de encontrarse en posibilidades de ofrecer un servicio eficaz de protección a las personas, bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.¹⁰

El propósito es lograr la armonización de un sistema de seguridad efectivo con el respeto pleno de los derechos fundamentales, bajo la premisa de que no existe verdadera seguridad cuando se finca en una violación -aunque sea solamente por la tolerancia de las autoridades- a los derechos humanos.¹¹

II. DERECHO A NO SER SOMETIDO AL USO DESPROPORCIONADO O INDEBIDO DE LA FUERZA PÚBLICA

DERECHO DE TODO SER HUMANO A QUE LA FUERZA DEL ESTADO Y EL ACTUAR DE SUS AGENTES SE APLIQUE DE MANERA PROPORCIONAL, RACIONAL Y DE CONFORMIDAD CON LOS MANDATOS ESTABLECIDOS EN LA LEY.¹²

Los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y salvaguardar el orden público, deber que corresponde en particular a sus agentes del orden. Esa obligación general da origen a la facultad estatal de hacer uso de la fuerza, la cual

⁸ Instrumento internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

⁹ Instrumento internacional aprobado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

¹⁰ Artículo 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

¹¹ Sepúlveda I., Ricardo J., “Artículo 21. El sistema de seguridad pública y los derechos humanos” en Ferrer MacGregor Poisot et. al. *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. II, México, SCJN-UNAM- Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 2117.

¹² Delgado Carbajal, Baruch y Bernal Ballesteros, María José. *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, CODHEM, 2016, p. 119.

se

encuentra limitada por el respeto a los derechos humanos. Como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), los agentes estatales pueden hacer uso de la fuerza, incluso en ocasiones pueden recurrir al empleo de la fuerza letal, pero ese poder del Estado no es ilimitado para lograr sus fines, con independencia de la gravedad de algunas acciones y la culpabilidad de quienes las llevan a cabo.¹³

Las consecuencias generadas por el uso de la fuerza pueden ser irreversibles, en razón de ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) las concibe como último recurso que “...limitado cualitativa y cuantitativamente pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”.¹⁴

En virtud de esa **excepcionalidad**, con sustento en las obligaciones de derechos humanos de los Estados y en relación con los instrumentos internacionales de la materia, la Comisión y la Corte interamericanas han coincidido en que para que el uso de la fuerza se encuentre justificado deben satisfacerse los principios de **legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad**.¹⁵ Adicionalmente, esta Defensoría de Habitantes estima necesario tomar en cuenta el principio de **razonabilidad**.

En ese sentido, se analizó si la actuación de los elementos policiales **SPR1, SPR2, SPR3 y SPR4** de Chalco, México, en los hechos suscitados el primero de agosto de dos mil quince en contra de **V1**, se ajustó a los estándares internacionales y convencionales que rigen el uso de la fuerza. En específico, a partir del momento en que el agraviado bajó del vehículo en que fue trasladado para ser presentado ante el oficial mediador-conciliador y calificador de Chalco, México, hasta el instante en que traspasó el umbral de la puerta de acceso a la oficina de dicho servidor público municipal.

A. DE LA ACTUACIÓN DE SPR1, SPR2, SPR3 Y SPR4, ELEMENTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CHALCO, MÉXICO, INVOLUCRADOS EN LOS HECHOS

¹³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe anual 2015*, San José, C R, CIDH, 2016, p. 531 y ss.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

En su declaración ante personal de esta Institución, **SP4** expresó que el día de los hechos, después de haber sido insultados los elementos policiales por los tripulantes de un vehículo Pointer (entre los que se encontraban los agraviados **V1**, **V2** y **V3**) y de solicitarles se detuvieran por haber estado a punto de chocar con otro vehículo, los efectivos municipales trataron de establecer diálogo con los ocupantes del mismo automóvil Pointer:

[...] quienes en todo momento se comportaron muy alterados y nos agredían físicamente, a mí uno de ellos me sujetó de la camisola intentando ahorcarme, mientras otro de ellos sometió a mi compañero [...] (**SPR2**), intimidándonos, pese a que intentamos solicitarles se calmaran, se encontraban muy agresivos [...]

Asimismo, **SPR4** aseveró desconocer qué elementos policiales aseguraron a los agraviados y en qué unidades fueron trasladados a la Oficialía Calificadora. Según dijo, al arribar a esa oficina advirtió que los asegurados ya se encontraban en el interior de las galeras, por lo que obedeciendo la indicación de su director general de seguridad pública, **realizó y firmó la puesta a disposición**.

SPR2 coincidió con las declaraciones de **SPR4** en cuanto al comportamiento de los agraviados, expresando también que:

[...] quiero señalar que en todo momento durante el traslado de los asegurados nos intimidaron y agredieron verbalmente [...].

Después de observar el video que dio inicio al expediente, **SPR2** fue cuestionado sobre los hechos preguntándosele si reconocía a los servidores públicos que aparecen en la grabación, a lo cual respondió:

Únicamente reconozco por nombre al elemento [...] (**SPR3**), quien en el video llega al final pues al parecer venía en unidad diversa a la 453, llega y estando en el suelo el asegurado, **lo jala a la puerta que se advierte en el video, intentando poner en pie al asegurado**.

También se inquirió a **SPR2** acerca del nombre del elemento que se advirtió golpea al asegurado, respondiendo: **“Soy yo”**. Al cuestionarle sobre el motivo y fundamento legal de su proceder, contestó:

Mi actuar no es sustentado por fundamento legal alguno, únicamente puedo referir que lo hice en atención a todas las agresiones verbales que se cometieron en mi perjuicio, así como respecto de los actos intimidatorios que desplegaron los asegurados.

Además, **SPR1** reconoció su participación en los hechos ocurridos el primero de agosto de dos mil quince, haberse acercado a **V1** “**y darle una patada diciéndole que se levantara**”.

Durante su comparecencia ante este Organismo, el quejoso (**V1**) al tener a la vista las fotografías de **SPR1**, **SPR2**, **SPR3** y **SPR4**, los identificó plenamente como responsables de las lesiones ocasionadas a él, a **V2** y a **V3**, las cuales quedaron asentadas en los registros de atención prehospitalaria expedidos por el Cuerpo de Bomberos de Chalco, el primero de agosto de dos mil quince.

De manera que con base en lo antes enunciado se acreditaron circunstancias de modo, tiempo y lugar que evidenciaron que los dichos del quejoso y agraviado eran contestes y congruentes.

1. LEGALIDAD

El **principio de legalidad** demanda sujeción de las autoridades y servidores públicos a la norma jurídica, que todo acto o procedimiento llevado a cabo por ellos tenga soporte estricto en una disposición legal, que a su vez sea coherente con los postulados de la Constitución y los tratados internacionales. Este principio representa la expresión concreta de la **seguridad jurídica**.

En referencia al principio de legalidad, la Corte IDH ha indicado que el empleo de la fuerza debe dirigirse a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuar en cada situación.¹⁶

La propia Corte IDH¹⁷ ha dejado claro el alcance del principio de legalidad y su relevancia en un Estado de Derecho:

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cruz Sánchez y Otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Series C No. 292, párr. 265.

¹⁷ *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72, párr. 107.

107. En suma, **en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.** (Negrillas fuera de texto).

Coincidentemente, la CIDH considera que los Estados tienen la obligación de sancionar leyes que cumplan con las normas internacionales en la materia, destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones.¹⁸

El marco legal vigente en nuestra entidad federativa y país, es coherente con los postulados del derecho internacional de derechos humanos y con los principios que en la materia establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el principio de legalidad y sus implicaciones, se ha emitido el siguiente criterio orientador:¹⁹

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, **revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.** Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, **impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez**

¹⁸ Ídem.

¹⁹ SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez. 2005766. IV.2o.A.51 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 2239.

de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que **toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere**, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional. Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado **contrario al derecho a la seguridad jurídica**, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito. (Negrillas fuera de texto).

Nuestra Carta Magna dispone con claridad cuáles son los principios guía del actuar de los servidores públicos que conforman las instituciones de seguridad pública:

Artículo 21. [...]

[...] La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

De la investigación efectuada por esta Comisión de Derechos Humanos se obtuvo evidencia suficiente para establecer que la conducta de **SPR1, SPR2, SPR3 y SPR4**, infringió lo estipulado en el marco normativo que regula su actividad como servidores públicos, al llevar a cabo acciones atentatorias contra la dignidad y derechos de **V1, V2 y V3**.

Es importante referir de igual forma, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que dispone:

Artículo 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y

respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como **con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución;**

[...]

VI. **Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario** y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

[...]

IX. **Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas;**

[...]

XXVI. **Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones, dentro o fuera del servicio;**

Artículo 41. Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:

VI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y **cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;**

Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho. (Negrillas fuera de texto).

En ese plano, los policías municipales de Chalco debieron ajustarse a lo establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que ordena:

Artículo 42.- Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban ser observadas en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

I.

Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y **abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;**

[...]

XXII. **Abstener de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;**

[...]

También debieron observar las disposiciones del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:

Artículo 1

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales**, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Más todavía, los elementos policiales de Chalco, México, debieron acatar y velar rigurosamente por los derechos a la integridad y seguridad de las personas aseguradas, contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 3); en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (precepto I); en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (numeral 9.1); así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5).

En tanto trabajadores municipales encargados de la prestación del servicio de seguridad pública, los policías debieron regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal,²⁰ salvaguardando en todo momento la integridad y derechos de las personas, preservando las libertades, el orden y la paz públicos,²¹ con la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

²⁰ Artículo 21.

²¹ Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

indivisibilidad y progresividad.²² Además, sus acciones en el ejercicio de la función de seguridad pública debieron y deben tener como eje central a la persona humana y:

Por ende contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto proteger a las personas; asegurar el ejercicio de su ciudadanía, sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; propiciar la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que permitan a los ciudadanos desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz y democracia.²³

El primero de agosto de dos mil quince, tal como se observó en la videograbación que fue colocada en la página *web* de *Alfa Diario*, **V1** fue agredido por elementos de seguridad pública de Chalco, México, quienes contravinieron las obligaciones que tienen como integrantes de una institución de seguridad pública, toda vez que no actuaron con apego al orden jurídico, vulneraron los derechos consagrados en nuestra Ley Fundamental, actuaron arbitrariamente, no dieron un trato respetuoso al agraviado, omitieron velar por la integridad física de la persona que custodiaban, llevando a cabo acciones que los desacreditan como personas y servidores públicos, atentando contra el marco legal que regula la convivencia en territorio nacional.

2. ABSOLUTA NECESIDAD

El principio de absoluta necesidad en el uso de la fuerza se relaciona con la posibilidad de recurrir a “las medidas de seguridad ofensivas y defensivas estrictamente necesarias para el cumplimiento de las órdenes legítimas impartidas por la autoridad competente ante hechos violentos o delictivos que pongan en riesgo el derecho a la vida o la integridad personal de cualquier habitante”.²⁴

Este precepto se halla contemplado en el número 4 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza, que literalmente previene:

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

²² Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

²³ Artículo 2 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

²⁴ Cfr. CIDH. *Op. cit.*, nota 4, párr. 116.

armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.²⁵

El uso de la fuerza debe desarrollarse bajo los **principios de racionalidad, moderación y progresividad**, tomando en cuenta en primer término, los derechos a proteger; en segundo lugar, el objetivo legítimo que se persiga y por último, el riesgo que deben enfrentar los efectivos policiales.²⁶

La Corte IDH ha establecido que **el requisito de absoluta necesidad no se acredita 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”.²⁷

Es importante considerar de igual manera, lo que la Corte IDH ha determinado en cuanto al uso de la fuerza, el principio de absoluta necesidad y su relación con los de humanidad y proporcionalidad:

85. 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**

²⁵ Cfr. *Op. cit.*, nota 8.

²⁶ Ídem.


²⁷ Cfr. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párr. 134; *Caso Nadege Dorzema y otros*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Kakoulli v. Turquía*, No. 38595/97. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.²⁸ (Negrillas fuera de texto).

El uso de la fuerza por parte de los elementos policiales debe ser la excepción y no la regla en su actuación, tal y como lo dispone el andamiaje jurídico que se cita a continuación:

 **CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY:**

Artículo 3. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

 **PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA Y DE ARMAS DE FUEGO POR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY**

Principio 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 [...]**

En el caso que nos ocupó, cuando ingresa la unidad CH-453 de Seguridad Pública al centro de mando del municipio, no se observó que el quejoso llevara a cabo algún acto que pusiera en riesgo la integridad o derechos de los policías o de persona alguna, sí en cambio son los efectivos policiales quienes *motu proprio* vulneraron la seguridad e integridad personal de **V1**, con lo cual en modo alguno se justificó el uso de la fuerza en perjuicio del agraviado, además según se advirtió en las imágenes, los servidores públicos municipales en ningún momento hicieron uso de medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza.

3. PROPORCIONALIDAD

La CIDH entiende el principio de proporcionalidad:

Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador; Sentencia de 4 de julio de 2007; (*Fondo, Reparaciones y Costas*). Cfr. en sentido semejante, CIDH. *Informe sobre terrorismo y derechos humanos* (OEA/ser.4 V/II.116), 22 de octubre de 2002. Véase, Naciones Unidas. *Informe provisional sobre la situación mundial con respecto a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado por el Relator Especial Philip Alston* (A/61/311), 5 de septiembre de 2006.

Como la moderación en el actuar de los agentes del orden que procurará minimizar los daños y lesiones que pudieren resultar de su intervención, garantizando la inmediata asistencia a las personas afectadas y procurando informar a los familiares y allegados lo pertinente en el plazo más breve posible.²⁹

Para efectos de proporcionalidad, es importante que los efectivos policiales tomen en consideración circunstancias tales como “la intensidad y peligrosidad de la amenaza; la forma de proceder del individuo; las condiciones del entorno, y los medios de los que disponga el funcionario para abordar una situación específica.”³⁰

Los elementos de seguridad pública 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 la fuerza, según corresponda”.³¹

La Corte y la Comisión interamericanas coinciden en que el principio de proporcionalidad se vincula estrechamente con el **deber de adecuada planeación preventiva** de los agentes policiales, ya que esto lleva a minimizar el empleo de la fuerza. Para planear es preciso evaluar las situaciones de amenaza a los valores que resguardan los funcionarios del orden, lo que permite también, el empleo de medios menos lesivos al momento de llevarlo a cabo.³²

El uso de la fuerza debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persiga, no obstante, en el caso particular el escenario que privó fue el sometimiento del quejoso, sin ejercer moderación ni prudencia, toda vez que fue sujeto de golpes y vejaciones sin necesidad, tal como se aprecia en la videograbación de lo acontecido.

De lo anterior se desprendió que los elementos policiales redujeron y humillaron al agraviado aplicando un desmesurado nivel de violencia, pues de las diversas evidencias, como son el registro de atención prehospitalaria expedido por el Cuerpo

²⁹ Cfr. CIDH. Op. cit., nota 12.

³⁰ Principio N° 9, de los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

³¹ Corte IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y Otros Vs Venezuela*. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Serie C No. 281, párr. 134; *Caso Nadege Dorzema y otros*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 85; y Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso Kakoulli v. Turquía*, No. 38595/97. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 108.

³² Cfr. CIDH. Op. cit., nota 12.

de

Bomberos de Chalco y las manifestaciones de **SPR4, SPR2, SPR3, SPR1 y V1**, se pudo inferir que los efectivos policiales involucrados en los hechos infligieron golpes que causaron lesiones al quejoso, pero también a los demás agraviados.

Así, el primero de agosto de dos mil quince, **V1, V2 y V3** fueron asegurados por alterar el orden público. Con independencia del cumplimiento competencial de este acto, se pudo establecer que las acciones se desarrollaron sin apego a la normativa vigente al emplearse de manera arbitraria y abusiva la fuerza pública para presentar a los agraviados ante el oficial mediador-conciliador y calificador.

En tales circunstancias, es visible en la evidencia, que los policías de Chalco, lejos de aplicar alguna técnica o estrategia, utilizaron la fuerza física, aun cuando era innecesario.

Valió subrayar lo preceptuado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo artículo 41 dispone que es deber de las instituciones del ramo hacer uso de la fuerza **de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos**, apegándose a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolo conforme a derecho.

Bajo esa tónica, el **principio de necesidad** exigía que los policías municipales utilizaran los medios básicos disponibles para proteger la integridad física de los agraviados. Supuesto que asociado a la **proporcionalidad** permitiría que el grado de fuerza utilizado fuese equilibrado con el grado de resistencia ofrecido por las víctimas.

En el caso concreto, el mecanismo utilizado por los elementos policiales de Chalco para presentar al quejoso y agraviados ante el oficial mediador-conciliador y calificador, distó de ser compatible con la dignidad humana, pues las víctimas recibieron golpes y maltrato durante su traslado.

4. RAZONABILIDAD

El principio de razonabilidad, en términos de Germán J. Bidart Campos,³³ se relaciona con la **exclusión de toda arbitrariedad o irrazonabilidad** en el ejercicio de las prerrogativas de los poderes públicos, esto es, hay un criterio o estándar jurídico que impone dar a la ley y a los actos estatales derivados de ella, un contenido **razonable** o **justo**, lo cual obliga a hacer lo que la ley manda o a no realizar lo que la misma prohíbe.³⁴

A propósito del vínculo entre legalidad y razonabilidad, el Pleno de la Suprema Corte ha expedido la tesis que se reproduce:³⁵

SEGURIDAD PÚBLICA. LA RAZONABILIDAD EN EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIACOS EXIGE LA VERIFICACIÓN DE SU LEGALIDAD. **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. (Negrillas fuera de texto).

³³ Cfr. Bidart Campos. Germán J. *Derecho constitucional*, t. II, Buenos Aires, Ediar, 1966, pp. 118-119.

³⁴ Cfr. Marianello, Patricio Alejandro, “El principio de razonabilidad y su regulación en los tratados internacionales con jerarquía constitucional” en Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés (coordinadores). *A una década de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2005.

³⁵ Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales. 12 de febrero de 2009. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, el siete de octubre en curso, aprobó, con el número LIII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil diez. Publicada en Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Enero de 2011, p. 61.

De manera congruente, el mismo Pleno se pronunció de la forma que sigue al analizar el ejercicio de la fuerza al restringir derechos:³⁶

SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS PARA QUE EL EJERCICIO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS CUERPOS POLICIALES, COMO ACTO DE AUTORIDAD RESTRICTIVO DE DERECHOS, CUMPLA CON EL CRITERIO DE RAZONABILIDAD, en la que se prevé que: 1) el uso de la fuerza debe realizarse con base en el ordenamiento jurídico y que con ello se persiga un fin lícito, para el cual se tiene fundamento para actuar; 2) la actuación desplegada sea necesaria para la consecución del fin, y; 3) la intervención sea proporcional a las circunstancias de hecho. Todo lo anterior enmarcado por el cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rectores de la actividad policial y el respeto a los derechos humanos.

El principio de razonabilidad debe orientar invariablemente las actividades que desarrolla la policía municipal, observándose del mismo modo, los criterios de **racionalidad, congruencia, oportunidad e irrestricto respeto a los derechos humanos**.

Ahora bien, en el caso **no era necesaria de manera estricta la utilización de la fuerza**, pues de las evidencias no se advirtió riesgo o amenaza real que hiciera viable su utilización, ya que **solo debe ejercerse para fines lícitos de aplicación de la ley**.

V1 fue agredido por elementos policiales de Chalco, sin que se apreciara razón o motivo para ello, sin ataque visible o acción alguna de su parte que pusiera en riesgo la integridad o seguridad de los policías municipales y que pudiere justificar el uso de la fuerza, que se tradujo en abuso cometido en perjuicio de la integridad física y dignidad del agraviado.

Cabe reiterar que debe recurrirse a la coerción o a la fuerza únicamente cuando exista el peligro de que las personas se lesionen o puedan ocasionar daños a los demás, y solo cuando se hayan agotado los demás medios de control. El uso de la coerción o de la fuerza no debe usarse como castigo o mecanismo de sometimiento sin más, pues por su grado de vulnerabilidad las personas aseguradas requieren medidas de protección especiales.

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada P. LII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIII, enero de 2011, p. 66.

La interacción con las personas es un momento decisivo y delicado para las autoridades, por eso el respeto de la dignidad humana y sus derechos derivados debe ser el sello distintivo de la actividad policial, habida cuenta de que las instituciones de seguridad pueden llegar a ocasionar actos de molestia, que en un extremo culminan en la utilización de la fuerza, e incluso, que en determinado momento ésta pueda ser letal.

La potestad otorgada a los cuerpos policiales debe regirse por criterios y parámetros que sean compatibles con el respeto a los derechos humanos, porque un policía tiene la posibilidad de ejecutar acciones que involucran una afectación directa en la integridad, libertad y seguridad de las personas sin que medie la intervención de un órgano administrativo o jurisdiccional, toda vez que tiene como designio hacer cumplir la ley y propiciar su exacta aplicación.

De cualquier forma, los efectivos municipales deben cumplir las disposiciones del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que estipulan:

Artículo 1

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales**, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Criterios de acatamiento imperativo al converger con el principio *pro persona*, consagrado en el segundo párrafo del artículo primero Constitucional, que a la sazón, en caso de la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, debe optarse por la norma que favorezca el ejercicio de los derechos en términos más amplios, tratándose de la defensa y protección de derechos humanos.³⁷

³⁷ Cfr. “PRINCIPIO ‘PRO PERSONAE’. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada, 1ª. XXVI/2012, 10ª época, tomo I, febrero de 2012, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 659-660.

Para que la práctica policial sea compatible con el respeto a los derechos humanos, es necesario que los principios aplicables a la función de seguridad, sean el común denominador en la formación y el entrenamiento de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

B) SOBRE LA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN, ADIESTRAMIENTO Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS POLICIALES DE CHALCO, MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye³⁸ que el municipio tiene como finalidad la prestación de servicios con la calidad y la eficiencia que demanda la comunidad, entre los que destaca la seguridad pública que proporcionan los encargados de hacer cumplir la ley.

La autoridad municipal debe proveer a su cuerpo policial de los recursos, insumos e instrumentos necesarios que le hagan posible brindar a la comunidad un servicio público eficaz, para cumplir los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Entre sus deberes, el ayuntamiento tiene la obligación de capacitar en forma permanente a los encargados de hacer cumplir la ley, con la finalidad de que proporcionen un servicio con calidad, calidez y eficiencia a la sociedad, en razón de que los ordenamientos jurídicos establecen la profesionalización como un requisito de permanencia para los integrantes de las corporaciones policiales.

No obstante, los hechos acontecidos el uno de agosto de dos mil quince, permitieron aseverar que los policías municipales de Chalco, México, deben contar o establecer sus programas de formación, capacitación, adiestramiento y profesionalización.

Dicha circunstancia pone en condiciones de vulnerabilidad a los elementos policiales ante la obligación de prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de delitos, así como en desventaja al momento de brindar protección a los bienes y derechos de los miembros de la comunidad, toda vez que carecen de los conocimientos necesarios sobre los que deben ceñir su actuación. Escenario que al mismo tiempo, pone en riesgo la seguridad personal e integridad de la población y de los propios elementos de seguridad pública.

³⁸ Artículo 115 fracción III, inciso h).

Valió acotar que aun cuando los acontecimientos tuvieron lugar el primer día del mes de agosto de dos mil quince y tal como manifestó el Coordinador Jurídico y Consultivo del ayuntamiento de Chalco, tales hechos no corresponden a la administración municipal actual, también es cierto que los cuatro servidores públicos involucrados en los hechos continúan siendo efectivos policiales en ese municipio, además de que la responsabilidad institucional sigue correspondiendo al propio Ayuntamiento.

La Suprema Corte de Justicia emitió una tesis relacionada con lo anterior, en los términos siguientes:

MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA. PARA QUE PUEDAN PERMANECER EN SU CARGO, DEBEN DESEMPEÑARSE PROFESIONALMENTE, ESTO ES, DE MANERA RESPONSABLE, CON PROBIDAD Y HONRADEZ, TANTO EN EL ÁMBITO PÚBLICO COMO EN EL PRIVADO.

Del proceso que dio origen a la reforma del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue, precisamente, combatir la corrupción y promover el profesionalismo y capacitación de los elementos de las distintas corporaciones policiacas del país; de ahí que en distintas legislaciones secundarias se establecieran requisitos para la permanencia de éstos en su función pública, en el entendido de que esa permanencia importa mantenerse sin mutación o cambios en una misma posición o lugar que se ocupa, por lo que claramente se alude a elementos futuros; ergo, para que un miembro de una institución policial pueda mantenerse en su cargo, será necesario que satisfaga los requisitos correspondientes durante todo el tiempo que lo desempeñe. Aunado a ello, otro de los motivos que llevaron a la reforma del dispositivo constitucional referido, fue garantizar el correcto desempeño de la carrera policial y establecer los lineamientos que definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento, así como la separación o baja del servicio de los miembros de las corporaciones policiacas; además de instrumentar e impulsar su capacitación y profesionalización permanentes para asegurar la lealtad institucional en la prestación de los servicios. Por ende, actuar de forma profesional implica la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función policial, con relevante capacidad y aplicación y, a dicho tenor, un policía debe abstenerse de cualquier acto susceptible de mermar la respetabilidad propia de su actividad, tanto en el ámbito público como en el privado. Consecuentemente, para que un miembro de una institución de seguridad pública pueda permanecer en su cargo,

debe desempeñarse profesionalmente, esto es, de manera responsable, con probidad y honradez, en los ámbitos mencionados, lo cual, pondera un estándar jurídico y material de prestación del servicio que asegura su óptimo desempeño, siguiendo los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad, que deben regir a la seguridad pública.³⁹

Pero también es importante que los efectivos policiales reciban la preparación adecuada para cumplir cabalmente con su función. Sobre este aspecto y sus implicaciones, resulta oportuno atender lo que la CIDH ha planteado:

117. La Comisión subraya que **los agentes estatales deben recibir la formación y el entrenamiento adecuados para utilizar siempre, en primer término, medios no violentos para enfrentar situaciones que pongan en riesgo la vigencia de los derechos directamente relacionados con la seguridad ciudadana, antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o armas de fuego. El recurso a la fuerza, incluida la fuerza letal, exclusivamente será lícito cuando los medios no violentos resulten manifiestamente ineficaces para garantizar los derechos amenazados. El entrenamiento y la formación permanentes, tanto para el personal de nuevo ingreso como para el personal en servicio, resultan esenciales para el logro de este objetivo. El personal de las fuerzas de seguridad debe mantener, durante todo su tiempo en servicio, la capacidad de discernir la gravedad de la amenaza, a los efectos de ponderar las diferentes posibilidades de respuesta ante la misma, incluyendo el tipo y volumen de fuerza que puede ser aplicada.** Se reitera que este es un **derecho profesional** de los integrantes de las fuerzas de seguridad estatales, y, por ende, **es una obligación de los Estados Miembros brindar capacitación y formación permanente a sus agentes.**⁴⁰ (Negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido, la CIDH⁴¹ ha señalado que entre las obligaciones positivas asumidas por los Estados, de proteger y garantizar los derechos que comprende la seguridad pública o ciudadana, se encuentran las de equipar y capacitar a los efectivos policiales debidamente para cumplir con las necesidades de un servicio profesional, eficaz y eficiente, toda vez que la falta del equipo adecuado para la aplicación de las medidas legítimas de fuerza no letal, tanto como el insuficiente

³⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: (V Región) 5o.20 A (10a.) Décima Época, Tesis Aislada (Constitucional), Tribunales Colegiados de Circuito. Libro 5, Abril de 2014, Tomo II, pág. 1543.

⁴⁰ CIDH. *Op. cit.*, nota 4.

⁴¹ *Ibíd.*, párr. 134.

entrenamiento de los efectivos policiales, son causa de violaciones a los derechos fundamentales.

Por eso la CIDH⁴² ha patentizado el deber de los Estados de acatar lo establecido en los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en especial con lo que determina el principio VIII, relativo a la selección del personal de policía:

Todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán poseer aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas y recibir capacitación profesional adecuada; tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico. La capacitación debe incluir formación sobre el uso debido de la fuerza, derechos humanos y medios técnicos con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Se proporcionará orientación a los funcionarios que intervengan en situaciones en que se empleen la fuerza o las armas de fuego para sobrellevar el estrés propio de estas situaciones.

Fue necesario resaltar que con base en sus manifestaciones, los servidores públicos policiales recibieron la última capacitación en materia de derechos humanos a mediados del año pasado (según **SPR2**) y “hace aproximadamente año y medio” (de acuerdo con lo expresado por **SPR1**), en tanto que por lo que hace al uso de la fuerza, fueron preparados “...el año pasado, aproximadamente en el mes de agosto” (señaló **SPR1**).

Por otra parte, en la comunicación de mediados de febrero del año en curso, remitida por el Coordinador Jurídico y Consultivo de Chalco, México, se dio cuenta de la realización de exámenes de control de confianza a **SPR1**, **SPR2** y **SPR4** durante 2016. El resultado de las evaluaciones fue en los tres casos: “APROBADO CON RESTRICCIONES”.

Las observaciones correspondientes a **SPR1** dicen:

SE SUGIERE EXHORTARLO A COMPRENDER LOS ALCANCES DE SU ACTUAR, HACIÉNDOLE SABER LA IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA, (Negrillas fuera de texto).

Para **SPR2** se recomendó:

⁴² Ídem.

SE SUGIERE REITERARLE LOS LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES; ASÍ COMO A EXHORTARLO A COMPRENDER LOS ALCANCES DE SU ACTUAR, HACIÉNDOLE SABER LA IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA, DE IGUAL MANERA SUPERVISIÓN CONSTANTE HASTA VERIFICAR QUE MANTIENE UN DESEMPEÑO EFICIENTE. (Negrillas fuera de texto).

En el caso de **SPR4** se especificó:

SE RECOMIENDA FORTALECERLO EN TÉCNICAS POLICIALES PARA PRESERVAR LA SEGURIDAD Y EL ORDEN; ASÍ COMO, ORIENTARLA Y APOYARLA EN TRABAJO BAJO PRESIÓN. (Negrillas fuera de texto).

La falta de acciones efectivas para preparar integralmente a los elementos policiales conlleva el incumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos previstas en el artículo primero de la Constitución Política Federal.

Se configuró la responsabilidad del ayuntamiento de Chalco **por omisión**, en la medida en que a pesar de tener conocimiento de una situación que puede incidir en perjuicio de los derechos humanos, se pone en peligro la integridad física e incluso la vida de sus habitantes, al permitir que servidores públicos ejerzan funciones de seguridad pública sin reunir el perfil ni la capacitación requeridos por el marco legal.

El gobierno municipal tiene la obligación de asegurar un óptimo desempeño de su corporación policial, en congruencia con los principios de imparcialidad, probidad, profesionalismo, honestidad, eficiencia, lealtad y austeridad, que deben regir sus labores cotidianas.

Por lo tanto, la entidad edilicia deberá atender lo preceptuado en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que al hablar de calificación, capacitación y asesoramiento precisan lo siguiente:

[...] Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, **posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa** [...] (Negrillas fuera de texto).

[...] Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza [...] los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

Debiéndose observar en todo momento, lo establecido por la Ley de Seguridad del Estado de México que especifica:

Artículo 20.- Son atribuciones de los ayuntamientos en materia de seguridad pública:

[...]

V. Vigilar periódicamente el desarrollo y cumplimiento del servicio de seguridad pública;

Artículo 21.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

[...]

VIII. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las dependencias encargadas de la seguridad pública municipal;

[...]

XVII. Promover la capacitación, actualización y especialización de los elementos a su cargo, conforme al Programa Rector de Profesionalización a nivel nacional;

La mejor manera de asegurar que los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, respeten los preceptos legales en el desempeño de sus funciones y satisfagan la elevada encomienda que tienen para con su comunidad, es mediante una capacitación permanente, integral y acorde con los derechos humanos.

III. MEDIDAS DE REPARACIÓN

En armonía con los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴³ y 27 fracciones IV y V de la Ley General de Víctimas, además del precepto 30 fracción XV de la Ley de Víctimas del Estado de México, que contemplan el establecimiento de medidas de satisfacción y de no repetición en favor de las víctimas, deben hacerse efectivas las siguientes:

A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

⁴³ La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa.

A.1. APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES

En el presente caso, la institución procuradora de justicia de la entidad, por medio de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos de Amecameca, que integra la carpeta de investigación **302050040248815**, deberá determinar sobre la responsabilidad penal que en su caso se configure por los hechos referidos en agravio de **V1** y en contra de **SPR1, SPR2, SPR3 y SPR4**.

A.2. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 73 fracción V de la Ley General de Víctimas, previene la aplicación de sanciones administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos, sobre la base que las autoridades competentes determinen.

Las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Comisión, en la investigación de los hechos, permitieron afirmar que **SPR1, SPR2, SPR3 y SPR4**, en ejercicio de sus funciones pudieron haber transgredido lo previsto en los artículos 42 fracciones I y XXII, 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

En ese sentido, la Comisión de Honor y Justicia del Ayuntamiento de Chalco deberá tomar en cuenta la investigación efectuada por este Organismo, en el que se deberán perfeccionar las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta esta Recomendación, para que administrados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente las resoluciones, y en su caso, las sanciones que se impongan.

Adicionalmente, deberán brindarse todas las facilidades para que en el caso descrito, la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México pueda determinar las probables responsabilidades administrativas y se sustancie el procedimiento respectivo por los hechos de queja, en el que se deberán perfeccionar las evidencias y medios de convicción de los que da cuenta esta Recomendación, para que administrados y concatenados con los medios de prueba que se allegue, cuente con los elementos objetivos que sustenten fehacientemente las resoluciones, y en su caso, las sanciones que se impongan.

Lo anterior, al prescindir de una actuación armónica con la defensa de los derechos humanos y no hacer efectiva la tutela de los principios garantes de seguridad pública, lo cual trajo como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de los agraviados.

A.3. DISCULPA INSTITUCIONAL

El artículo 73 fracción IV de la Ley General de Víctimas en correlación con el artículo 13 fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, consagra el derecho de las víctimas a que se reconozca y restablezca su dignidad, mediante el ofrecimiento de una disculpa institucional. Dicha estrategia constituye un acto de reconocimiento de la responsabilidad y el interés genuino de reparación respecto de las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta Recomendación.

En el caso concreto, la disculpa deberá ser ofrecida por conducto de quien ejerza la titularidad de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de Chalco, México, vía escrita y notificada personalmente a **V1**.

Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sostiene que los actos de reconocimiento de responsabilidad del Estado forman parte de las medidas simbólicas de reparación moral, ya que se encuentran orientados a dar satisfacción y dignificar a las víctimas, pues implican un reconocimiento por la injusticia de los hechos y porque suponen obligaciones públicas en la prevención de las violaciones a derechos humanos.⁴⁴

B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN




B.1. CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS⁴⁵

Teniendo en cuenta que la protección de la integridad y seguridad personales son elementos imprescindibles en la responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, es de suma importancia que los encargados de hacer cumplir la ley adscritos a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito municipal de Chalco, México, se encuentren calificados, capacitados y adiestrados sobre las técnicas y

⁴⁴ Cfr. Martín Beristain, Carlos. *Diálogos sobre la reparación, qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 226 y 227.

⁴⁵ El artículo 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, contempla como medidas de no repetición la capacitación en materia de derechos humanos.

tácticas relativas al uso de la fuerza y la utilización de armas de fuego, ya que esto repercute en los derechos fundamentales de los habitantes de esa municipalidad, prestándose atención a las **cuestiones de ética policial y derechos humanos**, especialmente lo relativo a:

-  Medios para sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego;
-  Solución pacífica de conflictos; y
-  Comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, además de los medios técnicos para reducir el empleo de la fuerza y armas de fuego.

Por otro lado, es indispensable capacitarlos y adiestrarlos, ajustándose tanto a la normativa convencional como la internacional, para lo cual deberán considerarse como referencia obligatoria tanto el Código de Conducta, como los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, documentos fuente en los que debe regirse la actualización permanente como el reentrenamiento personal que valide su permanencia.

Asimismo, se instó a la autoridad recomendada, solicite nuevas evaluaciones de control de confianza para la totalidad de los policías adscritos a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de Chalco, toda vez que por los hechos, así como de la información remitida por el ayuntamiento, se advirtió que diversos servidores públicos requieren ser preparados en técnicas policiales para preservar la seguridad y el orden, así como concientizados sobre la responsabilidad y lineamientos institucionales de la función conferida. Lo anterior, para que derivado de sus resultados se valore su permanencia en la función, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 fracción XV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En esta tesitura, se formularon las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos, con la copia certificada de esta Recomendación, que se anexa, la Comisión de Honor y

Justicia del Ayuntamiento deberá considerar las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, dentro del expediente, para que administradas con los medios de prueba de que se allegue, sustenten fehacientemente la resolución final que emita al respecto por las acciones y omisiones de **SPR1**, **SPR2**, **SPR3** y **SPR4**, debiéndose remitir a esta Institución, las pruebas de cumplimiento.

SEGUNDA. Con la copia certificada de la presente Recomendación, que se adjunta, se diera vista al titular de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, sobre las acciones y omisiones de **SPR1**, **SPR2**, **SPR3** y **SPR4** documentadas en esta Recomendación, para que se sustancie el procedimiento administrativo disciplinario que corresponda, y en su momento se sirva enviar a esta Comisión las constancias que acrediten el trámite y la resolución que al respecto se emitan.

TERCERA. Como **medida de satisfacción** relacionada con los hechos que afectaron a la víctima, con base en lo expuesto en el punto **III** apartado **A** punto **3** de la sección de Ponderaciones, se ofreciera a **V1** una disculpa institucional por escrito, la cual deberá formalizar el titular de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de Chalco, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades por los actos documentados. Escrito que deberá notificarse personalmente al agraviado, remitiéndose a este Organismo el acuse de recibo correspondiente.

CUARTA. Como **medida de no repetición**, en concordancia con lo referido en el punto **III** apartado **B**, a efecto de garantizar los derechos a la integridad y seguridad personal de la población y las personas en tránsito por el municipio de Chalco, México, se gestionara una nueva evaluación de control de confianza para la totalidad de los policías adscritos a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito. Deberá enviarse a este Organismo la información que demuestre los resultados.

QUINTA. Como **medida de no repetición**, con el propósito de hacer accesible el derecho a la seguridad pública en el municipio de Chalco, México, en vista de lo razonado en los puntos **I** y **II** de la Pública de mérito, ordenara por escrito a quien corresponda, se vigile la observancia de los procedimientos relativos a la selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, evaluación, reconocimiento,

certificación y registro de los servidores públicos de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito municipal, en congruencia con lo estipulado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para tal efecto deben remitirse a este Organismo las documentales que permitan verificar la realización de lo recomendado.

SEXTA. Como **medida de no repetición**, se proceda a llevar a cabo la **capacitación en derechos humanos**, en concordancia con lo referido en el punto **III**, apartado **B**, numeral **1** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación. Para tal efecto, instruyera a quien corresponda se implementen cursos de capacitación y actualización al personal adscrito a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito municipal de Chalco, México, con el fin de proporcionar las bases que incidirán en el cabal desempeño de sus funciones y hacer asequibles los derechos relacionados con la seguridad pública. Enviándose a esta Institución la evidencia que compruebe su cumplimiento.

Como medida extensiva, se distribuya y capacite sobre el Código de Conducta y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, ambos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por la ONU, documentándose ante esta Comisión, los acuses de recibo y la preparación correspondiente.

SÉPTIMA. Como **medida de no repetición**, con base en lo expuesto en el punto **II** inciso **B** de la sección de Ponderaciones del presente documento, se realizaran las gestiones correspondientes con la finalidad de proponer y aprobar los lineamientos protocolarios que deberá implementar el cuerpo de seguridad pública en caso de disturbios o enfrentamientos, mediante procedimientos basados en el empleo de tácticas, técnicas y estrategias para los agentes encargados de hacer cumplir la ley, coherentes con el respeto a los derechos humanos. Haciéndose llegar a este Organismo las pruebas de su materialización.