

## Recomendaciones para las reformas y leyes secundarias en materia de Guardia Nacional

### Ideas clave:

- > La promulgación de reformas y leyes secundarias en materia de Guardia Nacional representa una oportunidad para cumplir con múltiples obligaciones del Estado mexicano, especialmente con diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- > También representa una oportunidad para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas frente a la sociedad mexicana, las cuales han sido aplazadas por mucho tiempo o atendidas deficientemente en el ámbito de la seguridad pública.
- > De igual manera, representa una oportunidad para adoptar y adaptar buenas prácticas internacionales, tales como la profesionalización de las instituciones de seguridad pública y el establecimiento de mecanismos externos de control y supervisión.

### 1. Reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

- > Para cumplir con la obligación de generar versiones públicas de la información reservada, establecida en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (conforme el principio de máxima publicidad), se recomienda generar de forma periódica versiones públicas (datos abiertos agregados y anonimizados) de las bases y registros del Sistema Nacional de Información.
- > Se recomienda adoptar la buena práctica internacional de establecer un sistema de profesionalización policial, basado en programas de estudios superiores, y homologar estos programas a nivel nacional.

### 2. Ley de la Guardia Nacional

- > Los órganos de mando y coordinación, así como la estructura, el régimen disciplinario, la profesionalización y los criterios de evaluación de la Guardia Nacional deben respetar y reflejar el *carácter civil* (no *mixto*, ni *militar*) y la naturaleza *policial* de esta institución, conforme lo finalmente establecido por la reforma constitucional.
- > Se recomienda adoptar la buena práctica internacional de establecer un sistema integral de control y

supervisión, que incluya mecanismos externos y civiles, sobre el desempeño de la Guardia Nacional.

### 3. Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

- > Se deberá crear un observatorio independiente que permita dar seguimiento al uso de la fuerza, como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2018 con el *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*.
- > Considerando el *principio de uso de fuerza diferenciado y proporcionado*, se deberán establecer con claridad *niveles* de uso de la fuerza, según tipos diferenciados de *armas letales* y *armas menos letales*.

### 4. Ley Nacional del Registro de Detenciones

- > Se deberá crear un sistema de registro con actualización permanente, interconexión con otras bases relevantes, que garantice los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales, y bajo mecanismos de control, tal y como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2010 con el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*.

En el decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado el pasado 26 de marzo, se establecen los elementos mínimos que deberán considerar la reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y las nuevas leyes en materia de Guardia Nacional, uso de la fuerza y registro de detenciones (ver cuadro 1).

La presente nota se divide en cuatro secciones, cada una destinada a sintetizar diversas obligaciones del Estado mexicano, así como recomendaciones emitidas por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Estas secciones se corresponden con las cuatro fracciones del artículo cuarto transitorio, del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, donde se establecen estos elementos mínimos para las reformas y leyes secundarias mandados por este decreto. En cada sección se enlistan documentos cuya lectura íntegra se recomienda, a fin de identificar y examinar la amplia variedad de obligaciones y recomendaciones pertinentes.

**Cuadro 1. Disposiciones sobre leyes secundarias en la reforma constitucional sobre Guardia Nacional****Artículo 21 (párr. 11 y 12)**

[...] La Federación contará con una **institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional**, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

**La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional**, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones [...]

**Primero transitorio (párr. 2 y 3)**

[...] El Congreso de la Unión dentro de los **60 días naturales** siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la **Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes**.

Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el **uso de la fuerza y del registro de detenciones** dentro de los **90 días naturales** siguientes a la entrada en vigor de este Decreto.

**Cuarto transitorio**

Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

- I. Las reformas a la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:
  1. La normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y
  2. La regulación del sistema nacional de información en seguridad pública a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.
- II. La **Ley de la Guardia Nacional** contendrá, al menos, los siguientes elementos:
  1. Los supuestos para la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios;
  2. Las reglas para determinar las aportaciones de las entidades federativas y Municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional para la atención de tareas de seguridad pública de competencia local;
  3. Lo relativo a la estructura jerárquica, regímenes de disciplina que incluya faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial, responsabilidades y servicios, ascensos, prestaciones, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades y tareas que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente;
  4. Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
  5. La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo los estándares y mejores prácticas internacionales;
  6. Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
  7. Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables; y
  8. Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.
- 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 regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
  7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
  8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia 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; y
10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

IV. La **Ley Nacional del Registro de Detenciones** incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;
6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información; y
7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

#### Quinto transitorio (párr. 1)

**Durante los cinco años siguientes** a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria

#### Sexto transitorio (párr. 1)

**Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior**, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente

Fuente: Elaboración propia con base en el 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 (DOF, 26/3/19).

## 1. Recomendaciones para la reforma a la Ley General del SNSP

### 1.1 Formación policial

De acuerdo con el artículo cuarto transitorio, del decreto de reforma constitucional, la reforma a la Ley General del SNSP debe normar la *formación* de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública. Esto representa una oportunidad para establecer programas de estudios homologados a nivel nacional, para los distintos grados de la escala jerárquica y especialización de los miembros de todas las corporaciones policiales. Por citar un ejemplo, en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina se tienen los siguientes programas de estudios, de nivel técnico superior universitario para los niveles o grados iniciales de la carrera policial:<sup>1</sup>

- Perito en Papiloscopía (duración 2 años)
- Perito en Documentología (duración 2 años)
- Perito en Balística (duración 2 años)
- Enfermería Universitaria (duración 3 años)
- Instrumentación Quirúrgica Profesional (duración 3 años)
- Calígrafo Público Nacional (duración 3 años)
- Técnico Universitario en Balística y Armas Portátiles (duración 3 años)
- Técnico en Seguridad Ciudadana (duración 3 años)

- Técnico en Accidentología y Prevención Vial (duración 3 años)

En este mismo Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, se tienen las siguientes carreras universitarias para los niveles o grados superiores de la carrera policial:

- Licenciatura en Criminalística (duración 4 años)
- Licenciatura en Seguridad Ciudadana (duración 4 años)
- Licenciatura en Accidentología y Prevención Vial (duración 4 años)
- Licenciatura en Gestión de Siniestros (duración 4 años)
- Licenciatura en Seguridad en Tecnologías de la Información y Comunicaciones (duración 4 años)
- Licenciatura en Organización y Asistencia en Quirófanos (duración 4 años)
- Licenciatura en Enfermería (duración 5 años)
- Abogacía (duración 5 años)

Incluso se tienen los siguientes cursos de posgrado para niveles de mando y los propios instructores policiales:

- Especialización en Análisis del Lugar del Hecho (duración 3 cuatrimestres)
- Especialización en Medicina Legal (duración 2 años)

- Especialización en Docencia Universitaria (duración 2 años)

Otro ejemplo latinoamericano es la Policía Nacional de Colombia, donde también se tienen programas de estudios específicos para los distintos niveles y cargos de su estructura jerárquica. Además de una amplia gama de diplomados y cursos de pregrado, se ofrecen estudios de nivel tecnológico y técnico profesional en ámbitos tan diversos como los siguientes:<sup>2</sup>

- Planeación para el Control Ambiental
- Servicio de Policía
- Investigación Judicial
- Identificación de Automotores
- Explosivos
- Dactiloscopia
- Balística
- Topografía Forense
- Fotografía e Imagen Forense
- Investigación de Accidentes de Tránsito
- Telemática
- Mantenimiento Aeronáutico
- Seguridad Integral Canina
- Protección y Seguridad a Personas e Instalaciones
- Inteligencia y Contrainteligencia Policial

En la Policía Nacional de Colombia también se ofrecen estudios de nivel licenciatura, con la carrera de Profesional en Investigación Criminal, y las Maestrías en Investigación Criminal, en Criminología y Victimología, y en Seguridad Pública.

Sería recomendable que la legislación mexicana emulara este tipo de buenas prácticas internacionales, estableciendo estudios de nivel superior que deberán concluir satisfactoriamente los elementos de las instituciones policiales, como requisito indispensable para el ingreso, la permanencia, y la obtención de estímulos y promociones. Este esquema deberá estar homologado a nivel nacional, y en términos de la normatividad mexicana, conformar los fundamentos y la estructura principal del Desarrollo Policial y de la Carrera Policial (ver artículo 72 de la Ley General del SNSP).

## 1.2 Regulación del Sistema Nacional de Información

Desde la publicación de la Ley General del SNSP, el 2 de enero de 2009 (DOF, 2/01/09), se dejó la regulación de las bases de datos y registros estadísticos a cargo de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública (arts. 25 y 29). Sin embargo, diez años después, no se tienen bases ni registros funcionales, con datos oportunos y confiables, ni un Sistema Nacional de Información debidamente consolidado, al grado de que ha sido necesario establecer la obligación constitucional de promulgar una Ley Nacional del Registro de Detenciones (lo cual implicará la derogación de todo lo rela-

tivo al Registro Administrativo de Detenciones, mandado en los artículos 112 a 116 de la Ley General del SNSP).

Frente a los insatisfactorios resultados obtenidos durante estos últimos diez años, sería un error dejar la regulación de las bases de datos y registros estadísticos en manos de las mismas Conferencias Nacionales. Lo recomendable sería otorgarle esta facultad al Gobierno Federal, idealmente a un organismo o unidad con las suficientes capacidades y conocimientos técnicos para diseñar, implementar y administrar un verdadero sistema integrado e interoperable de información.

Un aspecto importante de la regulación del Sistema Nacional de Información son las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, a fin de garantizar el derecho de acceso a la información, acatando el principio de máxima publicidad, conforme la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En la Ley General del SNSP vigente, no se establecieron obligaciones de transparencia y rendición de cuentas con respecto a las bases y registros del Sistema Nacional de Información, lo cual viola el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información, en particular, se incumple la obligación de generar *versiones públicas* con formato de *datos abiertos*. De todas las bases y registros pueden y deben liberarse *versiones públicas*, anonimizadas, que protejan los datos personales y la información reservada, pero que permitan el análisis de datos estadísticos agregados, tal y como se hace con distintos proyectos estadísticos. Por ejemplo, las bases públicas que libera el Secretariado Ejecutivo del SNSP en el sitio de Datos Abiertos de Incidencia Delictiva,<sup>3</sup> o el esfuerzo reciente de la Agencia Digital de Innovación Pública, del Gobierno de la Ciudad de México, con datos abiertos de la información de las carpetas de investigación.<sup>4</sup> Por mencionar algunos ejemplos, las *versiones públicas* de las bases del Sistema Nacional de Información deben permitir analizar mensualmente, entre otros aspectos, lo siguiente:

- número y características generales de los eventos reportados por la población al servicio 911;
- número y características generales de los posibles hechos delictivos registrados en el Informe Policial Homologado;
- número de elementos de todas las corporaciones policiales estatales y municipales;
- número y características demográficas de las personas detenidas, y delito principal del que se les acusa;
- número de carpetas de investigación abiertas por tipo de delito principal;
- número de carpetas de investigación consignadas por tipo de delito principal;
- delitos registrados en las carpetas de investigación abiertas y consignadas;

- número y características demográficas de las víctimas registradas en las carpetas de investigación abiertas, por delito principal;
- número y características demográficas de las personas vinculadas a proceso, y delito principal;
- número y tipo de medidas cautelares impuestas a las personas vinculadas a proceso, y delito principal;
- número y características demográficas de las personas que ingresan a prisión preventiva, y delito principal;
- número y características demográficas de las personas sentenciadas a prisión, y delito principal;
- número y características demográficas de las personas en prisión, por etapa procesal y delito principal;
- número y características demográficas de las personas que egresan de prisión;
- número y características demográficas de las personas sentenciadas, por tipo de sentencia y delito principal;
- número y características de las armas extraviadas, o robadas, de las instituciones de seguridad pública; y
- número y características de las armas aseguradas.

### 1.3 Un Registro Nacional (unificado) de Armas

Con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de 1972 (DOF, 11/01/72), se estableció la obligatoriedad del Registro Federal de Armas a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). En este registro se recopila información sobre la posesión y portación de armas por parte de particulares, incluyendo armas para portar con licencia, para la defensa del domicilio, para el deporte de tiro y la cacería. En especial, debe registrarse: “El extravío, robo, destrucción, aseguramiento o decomiso de un arma que posea o se porte, debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional, en los términos y por los conductos que establezca el Reglamento de esta Ley” (art. 14).

Con la Ley General del SNSP, se estableció el Registro Nacional de Armamento y Equipo, a cargo del propio SNSP. Es decir, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública, quedaron a cargo de sus lineamientos generales, y el Secretariado Ejecutivo del SNSP quedó a cargo de la administración y operación del registro. En este Registro Nacional se recopiló información sobre las armas y municiones autorizadas a las instituciones y dependencias de procuración de justicia y seguridad pública (art. 124; fracc. II). Pero no es claro si en este Registro Nacional también se recopila la información sobre armas extraviadas por, o robadas a, las propias corporaciones. Además, en este Registro Nacional también debió recopilarse la siguiente información: “En el caso de que los integrantes de las

Instituciones de Seguridad Pública aseguren armas o municiones, lo comunicarán de inmediato al Registro Nacional de Armamento y Equipo, las pondrán a disposición de las autoridades competentes, en los términos de las normas aplicables” (art. 126).

De esta manera, se tienen en México dos registros oficiales de armas, que no recopilan exactamente la misma información, pero con traslapes importantes de su información:

- el **Registro Federal de Armas** a cargo de SEDENA, establecido en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; y
- el **Registro Nacional de Armamento y Equipo** a cargo del SNSP, establecido en la Ley General del SNSP.

Lo recomendable sería unificar la información de armas de fuego, de todo el país, en un único Registro Nacional de Armas, a cargo de autoridades civiles, y que sea útil para atender y prevenir el tráfico de armas. Para lograr esto, será necesario ampliar las obligaciones y facultades de recopilación de información del Registro Nacional de Armamento y Equipo, estableciendo una autoridad responsable de la regulación del mismo independiente de las Conferencias Nacionales, así como la obligación de recopilar datos sobre armas extraviadas, robadas y destruidas, de todas las armas comercializadas por SEDENA, de todas las licencias expedidas, y claro está, de todas las armas aseguradas. Y con especial énfasis en las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas que también debe tener la autoridad encargada de administrar y operar este registro.

## 2. Recomendaciones para la Ley de la Guardia Nacional

### 2.1 Mando y coordinación

La reforma constitucional estableció el carácter civil (no mixto, ni militar) de la Guardia Nacional, por lo que sus órganos de mando y coordinación deben respetar esta naturaleza institucional. La participación de las secretarías de Defensa Nacional y Marina, según se estableció en los artículos quinto y sexto transitorios, se restringe a un plazo de cinco años, durante el cual se consolidará la Guardia Nacional. Es en el artículo sexto transitorio donde se especifica que, durante el plazo excepcional de cinco años, las secretarías de los ramos de defensa y marina participarán, junto con la del ramo de seguridad, en el establecimiento de la estructura jerárquica de la Guardia Nacional, sus regímenes de disciplina y demás facultades relacionadas con la puesta en marcha y consolidación de esta nueva institución.

Es en este sentido que, los órganos *permanentes* de mando y coordinación de la Guardia Nacional deberán respetar y reflejar el carácter *civil* dispuesto en la Constitución, pero será también necesario regular, en la Ley de

la Guardia Nacional, la participación *temporal* y *excepcional* de las secretarías de Defensa y Marina, durante el plazo de consolidación de cinco años. A fin de mantener la congruencia con el decreto de reforma constitucional, sería recomendable que la participación de ambas secretarías fuese regulada también en artículos transitorios en la ley secundaria, especificando con claridad la temporalidad y excepcionalidad de su participación dentro de los órganos de toma de decisiones.

Es igualmente importante cuidar que los mecanismos de coordinación, entre la federación, las entidades federativas y los municipios, respeten la soberanía de las entidades federativas y los municipios.

## 2.2 Aportaciones de las entidades federativas y municipios

El artículo cuarto transitorio (fracc. II, núm. 2) señala que la ley secundaria determinará las aportaciones de las entidades federativas y municipios cuando soliciten la colaboración de la Guardia Nacional. Esto deberá regularse con suma atención a las distintas necesidades y capacidades de las entidades federativas y municipios. Será importante evaluar qué tanto esta disposición puede convertirse en un incentivo para que las entidades federativas y los municipios destinen sus recursos al uso de la Guardia Nacional y dejen de lado el desarrollo de sus policías. Incluso pudiera ocurrir, si la regulación es deficiente, que algunos municipios verdaderamente carezcan de recursos suficientes para solventar el uso de la Guardia Nacional y al mismo tiempo, desarrollar sus policías.

## 2.3 Régimen disciplinario

Dado el carácter *civil* de la Guardia Nacional (no *mixto*, ni *militar*), la Ley deberá cuidar que sus elementos, y especialmente los mandos, no gocen de *fuero militar*. A fin de lograr esto, la Ley deberá evitar que los elementos de esta institución sean militares *en servicio activo*. Para una discusión detallada sobre la inconventionalidad del fuero militar, y su persistencia en la legislación mexicana, así como sobre su interferencia con la justicia civil, se recomienda la lectura íntegra del siguiente estudio:

- *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*. Washington Office on Latin America (WOLA, 2017).

Es también recomendable reconsiderar la disposición del artículo cuarto transitorio (fracc. II, núm. 3) sobre el régimen disciplinario, el cual debe incluir “faltas, delitos y sanciones a la disciplina policial”. Al respecto, cabe recordar que el régimen disciplinario establecido en la Ley de la Policía Federal (DOF, 1/06/09) no incluye *delitos tipificados*, sólo *faltas* al régimen disciplinario. De hecho, el régimen disciplinario de la Guardia Civil española tampoco tipifica *delitos*, únicamente incluye *faltas* o

*infracciones* (artículo 11 de la Ley Orgánica 12/2007; BOE, 23/10/07).

En el caso de incluir delitos en el régimen disciplinario de la Guardia Nacional, a pesar de ser esto anómalo en los regímenes de disciplina policial, la Ley deberá especificar claramente la competencia de los tribunales *civiles*. Es relevante señalar que no deben crearse tribunales especiales para juzgar estos posibles delitos, pues esto implicaría la creación de un nuevo fuero (análogo al *fuero militar*), lo cual violaría los derechos humanos de los propios elementos de la Guardia Nacional. En términos generales, lo recomendable es seguir los ejemplos internacionales de disciplina policial, estableciendo únicamente *infracciones*.

Dentro del régimen disciplinario también es necesario establecer mecanismos que permitan a los miembros de la Guardia Nacional interponer recursos legales, para impugnar cualquier medida disciplinaria que se les imponga, y con ello respetar su derecho al debido proceso. Por ejemplo, esto se establece en los artículos 73 a 78 de la Ley del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil española (BOE, 23/10/07a).

## 2.4 Profesionalización y criterios de evaluación

Dado el carácter *civil* de la Guardia Nacional, y dado su régimen disciplinario *policial*, lo más recomendable es que la profesionalización de sus integrantes se regule según estándares internacionales de buenas prácticas *policiales*. Esto representa, en los hechos, una oportunidad extraordinaria para impulsar una reforma policial integral, dentro de la cual se establezca un Programa Nacional de Profesionalización Policial, el cual adapte a la realidad mexicana ejemplos de buenas prácticas internacionales (como los ejemplos de formación policial discutidos en la sección 1.1 de la presente nota).

El artículo cuarto transitorio (fracc. II, núm. 4), del decreto de reforma constitucional, dispone que la ley secundaria deberá establecer los *criterios de evaluación del desempeño* los elementos de la Guardia Nacional. Es recomendable que, dentro de estos criterios, se incluya como parte de su desempeño, la obligación de una profesionalización continua, garantizándole a los elementos de la institución una oferta de educación superior amplia y pertinente para sus funciones. De hecho, las oportunidades de ascensos, entre otros criterios de evaluación, deben estar supeditadas a la profesionalización y adquisición de grados de estudios superiores.

Como ejemplo de buenas prácticas internacionales, el Decreto 1791 de 2000, que se refiere a la carrera profesional de los elementos de la Policía Nacional de Colombia (DO, 14/09/00), estableció como uno de los criterios de ingreso al *curso de formación* como oficial o miembro del nivel ejecutivo de esta corporación policial (art. 8, núm. 2): “Ser bachiller, profesional universitario, tecnólogo o técnico, según se establezca en cada caso”.

Y para el ingreso como *personal uniformado*, esta ley señala lo siguiente:

“ARTICULO 11. INGRESO DE PERSONAL NO UNIFORMADO A UNIFORMADO. El Director General de la Policía Nacional podrá seleccionar personal no uniformado de planta, para que adelante **curso especial de formación como uniformado**, previa solicitud del interesado y el cumplimiento de los demás requisitos que para el efecto exija la Dirección General de la Policía Nacional.

“PARÁGRAFO 1. Para el ingreso a la carrera de oficial se deberá **acreditar título de formación universitaria no inferior a cinco (5) años y aprobar el respectivo curso**; al término del mismo optará el grado de Subteniente.

“PARÁGRAFO 2. Para el ingreso a la carrera del Nivel Ejecutivo se deberá **acreditar título de bachiller, técnico o tecnólogo y aprobar el respectivo curso**; al término del mismo optará el grado de Patrullero.

“ARTICULO 12. PROMOCIÓN DE NIVEL EJECUTIVO, SUBOFICIALES Y AGENTES A OFICIAL. El Director General de la Policía Nacional podrá seleccionar aspirantes a Oficiales dentro del personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes que **acredite título profesional de formación universitaria no inferior a cinco (5) años**, previa solicitud del interesado y el cumplimiento de los demás requisitos que para el efecto exija la Dirección General de la Policía Nacional” (énfasis añadido; DO, 14/09/00).

De hecho, la importancia que se da a la profesionalización de la Policía Nacional de Colombia conforma un ejemplo a seguir para la Guardia Nacional. El mismo Decreto 1791 de 2000 especifica esta importancia:

“ARTICULO 14. PROFESIÓN DE POLICIA. La actividad policial es una profesión. Como tal **sólo podrá ser ejercida por personas que acrediten títulos de idoneidad profesional**, expedidos por los respectivos centros de educación policial y reconocidos por el Gobierno según normas vigentes.

“ARTICULO 15. FORMACIÓN PROFESIONAL. La formación integral del profesional de policía, estará orientada a desarrollar los principios éticos y valores corporativos, promover capacidades de liderazgo y servicio comunitario para el eficiente cumplimiento de las funciones preventiva, educativa y social. En tal virtud, los contenidos programáticos harán particular énfasis en el respeto por los derechos humanos, para el ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en el territorio colombiano” (énfasis añadido; DO, 14/09/00).

## 2.5 Regulación sobre armas de fuego

La regulación sobre las armas de fuego y su uso, deberá homologarse con lo que establezca la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, considerando las recomendaciones que se señalan en el apartado 3 de la presente nota.

## 2.6 Actuación

Dada la naturaleza exclusivamente *civil* de la Guardia Nacional (no *mixta*, ni *militar*), sus facultades deberán estar acotadas exclusivamente a la función de seguridad

pública. Por tal, la actuación de los elementos de la guardia nacional debe de limitarse exclusivamente a las facultades y obligaciones que les otorgará la Ley reglamentaria, que a su vez deben ser acordes a la Constitución y su carácter *civil*, excluyendo la posibilidad de que actúen discrecionalmente.

La Ley debe establecer, también, un catálogo de derechos y obligaciones que adquieren los elementos de la Guardia Nacional, en donde se enfatice su titularidad de derechos humanos reconocidos en la Constitución y los Tratados Internacionales. Como ejemplo de buenas prácticas, la Ley Orgánica 11/2007 reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil española (BOE, 23/10/07b) establece en favor de los elementos los derechos y deberes que deben de observar en su actuación. En esta Ley se reconocen explícitamente diversos derechos, por ejemplo:

“ARTICULO 7. Libertad de expresión y de información.

“1. Los Guardias Civiles tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información en los términos establecidos por la Constitución, con los límites que establece su régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos [...]

“ARTICULO 14. Acceso al Defensor del Pueblo.

“1. Los Guardias Civiles podrán dirigirse directa e individualmente al Defensor del Pueblo, de acuerdo con lo previsto en la legislación reguladora del Defensor del Pueblo” (BOE, 23/10/07b).

## 2.7 Requisitos de ingreso y permanencia

En la Ley de la Guardia Nacional se deberán establecer los mecanismos para la selección, ingreso, desarrollo, carrera, permanencia, promoción, estímulos y evaluación, y cuidar que estos estén acordes con la doctrina *policial* y el carácter *civil* de la Guardia Nacional. En este sentido, los requisitos de ingreso y permanencia que se establezcan deben cumplir con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente con lo referente a las evaluaciones de control de confianza:

“Art. 39. [...]”

“B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

“[...] VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo” (DOF, 2/01/09).

## 2.8 Rendición de cuentas

La reforma constitucional estableció como único mecanismo de rendición de cuentas la presentación de informes anuales ante el Senado de la República, donde las únicas facultades del Senado son “analizar y aprobar” los informes (art. 76, fracc. IV). De restringir la ley secundaria la obligación de rendición de cuentas de la Guardia

Nacional a la mera presentación de informes, se estará desaprovechando la oportunidad de crear una institución de seguridad pública que verdaderamente rinda cuentas ante la sociedad mexicana. Sobre este tema, ya hemos publicado algunas recomendaciones en la anterior Nota Estratégica 53:

“[...] sería deseable ampliar las obligaciones del Ejecutivo Federal, y de la propia Guardia Nacional, en materia de transparencia y rendición de cuentas. **Esto con el objetivo de hacer de la Guardia Nacional, un verdadero ejemplo de transparencia institucional y de rendición de cuentas proactiva ante la sociedad mexicana.** Por ejemplo, sería recomendable incluir esquemas de publicación mensual de bases de datos abiertas anonimizadas, algunas por registros individuales y otras agregadas a nivel municipal, tal y como ya se ha hecho con otros datos relativos a cuestiones de seguridad pública [...]

“Contar con bases de datos abiertas anonimizadas no es una novedad en México, toda vez que diversos proyectos estadísticos oficiales, desde hace al menos dos décadas, han realizado este tipo de ejercicios de rendición de cuentas. **Un ejemplo reciente es el esfuerzo de la Agencia Digital de Innovación Pública**, del Gobierno de la Ciudad de México, **de crear un portal de datos abiertos para garantizar el derecho de acceso a la información contenida en las carpetas de investigación**, con datos desagregados a nivel de calle (ADIP, 14/1/19)” (énfasis añadido; Galindo, Rodríguez y Barrón, 2019).

## 2.9 Mecanismos de control y supervisión

De acuerdo con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH, 2018) en el *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, el Estado mexicano deberá crear un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza, dentro del cual se permita la participación de la sociedad civil. Este caso, y obviamente la respectiva sentencia, se refieren a la actuación de la Policía Federal y de la policía del estado de México, no obstante, dado que el artículo segundo transitorio del decreto de reforma claramente especifica que la Guardia Nacional asumirá las atribuciones y las *obligaciones* de la Policía Federal, esta obligación particular, impuesta por la sentencia de la COIDH, también deberá ser asumida por la nueva institución:

“[...] el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza, y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio. Para el cumplimiento de esta medida el Estado deberá acreditar la creación del observatorio, con las características especificadas, así como su puesta en funcionamiento” (COIDH, 2018, párr. 356).

La creación de este observatorio no sólo representaría el cumplimiento de la sentencia de la COIDH, sino también la retribución de una deuda histórica del Estado para con la sociedad mexicana. Ernesto López-Portillo lo explica de siguiente manera:

“En México ha sido imposible la creación de entidades de supervisión externa [a las instituciones de seguridad pública]. En 2012 la sociedad civil impulsó en el Senado una iniciativa de creación del auditor especializado de las policías federales, misma que fue archivada. En 2013, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recomendó la creación del auditor externo de la policía, recomendación que fue aceptada y nunca implementada. En 2014 funcionó un caso pionero y efímero de auditoría externa en el municipio de Querétaro. En 2017 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó implementar esta figura en todos los ámbitos de gobierno y a finales de 2018 la CIDH emitió la ya citada sentencia en el Caso Atenco, misma que obliga al Estado mexicano a crear un observatorio externo de la Policía Federal y de la Policía del Estado de México” (López-Portillo, 1/05/19).

Para cumplir cabalmente con esta obligación del Estado mexicano, se recomienda la lectura íntegra de los dos siguientes documentos:

- *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011).
- *Supervisión de la policía por sociedad civil en México ¿Transición hacia la reforma policial democrática?* Instituto para la Seguridad y la Democracia (Mendoza, s/fecha).

En el esquema 1 se resume de manera visual la propuesta integral de UNODC (2011) sobre la construcción de sistemas integrales de control y evaluación sobre las fuerzas de seguridad pública. En esta propuesta se especifican controles para cada etapa de las operaciones policiales, así como controles permanentes y transversales sobre el desempeño general de las policías.

Por su parte, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Mendoza, s/fecha) explica que los mecanismos de supervisión civil tienen las siguientes funciones sustantivas:

- supervisar los procesos de queja en contra de los cuerpos policiales;
- atender y satisfacer la queja ciudadana;
- documentar, analizar e interpretar patrones de abuso o violaciones a los derechos humanos por parte de los servicios policiales;
- detectar necesidades de carácter técnico, estructural o de gestión en las instituciones policiales;
- evaluar prácticas y desempeño policial;
- emitir informes y recomendaciones para fortalecer y mejorar la práctica policial;



- participar en la construcción de políticas que contribuyan a la modernización y democratización de la policía; y
- redefinir la relación entre policía y ciudadanía.

Y con estas funciones se busca alcanzar las siguientes metas:

- mejorar la responsabilización policial;
- impulsar la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía;
- facilitar respuestas y resoluciones justas con respecto a quejas contra la policía;
- facilitar aprendizajes en la ciudadanía y en las instituciones policiales;
- generar propuestas contingentes y funcionales encaminadas a la resolución de problemas estructurales de la policía; y
- generar propuestas contingentes y funcionales encaminadas a mejorar la actuación y el desempeño de los servicios policiales.

Todo lo anterior es una práctica positiva en contextos donde se tienen crisis de violencia y de mal desempeño de los sistemas de seguridad y de justicia, como ahora ocurre en México. El Instituto para la Seguridad y la Democracia lo explica de la siguiente manera:

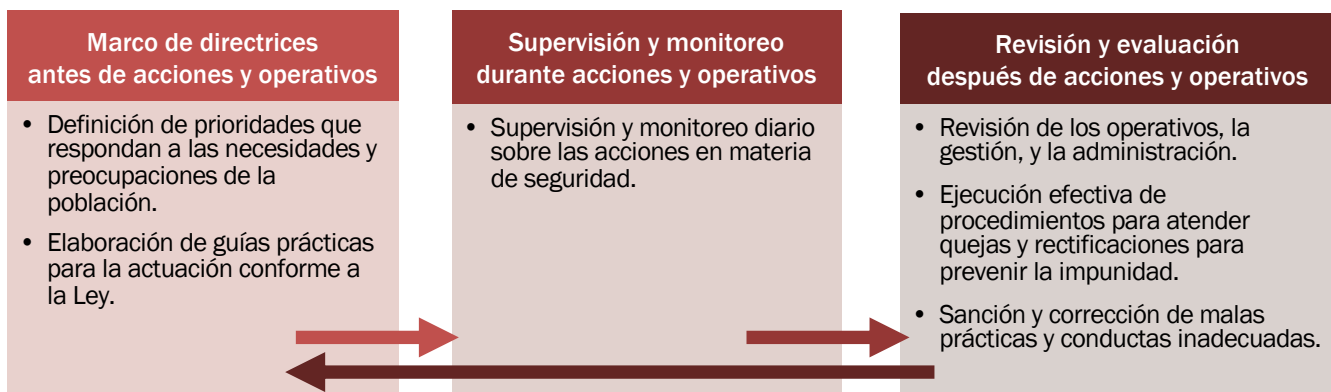
“La *supervisión civil* es un mecanismo clave y un paradigma reciente en la *accountability* policial moderna. El primer esfuerzo tiene lugar en Estados Unidos, como resultado de la recomendación de la Comisión McCone en 1965, derivada de los disturbios de Los Ángeles por tensiones entre la policía y minorías étnicas. **Los meca-**

**nismos de supervisión civil se han promovido particularmente en los países que padecen severas crisis en sus sistemas de justicia, y en respuesta a la falta de confianza y credibilidad ciudadana en las investigaciones que dirige la policía sobre sus propios miembros** (asuntos internos). Entre los objetivos que las autoridades supervisoras se han impuesto, se encuentra el restablecimiento del vínculo de confianza entre ciudadanía y policía; además de responder y satisfacer la demanda ciudadana, la *supervisión civil* también tiene el propósito de proporcionar información a las autoridades policiales y a la ciudadanía, la cual permita, **instrumentar estrategias de mejora en sus estándares de calidad sobre su actuación y desempeño, y en la resolución de problemas internos y sistémicos** [...]

“En la última década, la *supervisión civil* ha ganado una posición relevante en Estados Unidos, algunos países de Europa, en Australia y en zonas de post-conflicto como Sudáfrica e Irlanda del Norte, con resultados significativos y mensurables [...]

“La mayoría de los países que cuentan con sistemas de *supervisión civil* han creado agencias o **cuerpos externos a la policía bajo el amparo y el mandato del Estado**. En este sentido, dichos organismos tienen poderes y facultades para revisar, monitorear, supervisar y/o auditar a los departamentos o corporaciones policiales en cuanto a su actuación y desempeño, y para elaborar y emitir recomendaciones a los departamentos de policía. En el caso de Irlanda del Norte, la Oficina del Ombudsman de la Policía, además de las atribuciones anteriores, tiene la potestad de aplicar medidas disciplinarias y sanciones a la policía local” (énfasis añadido; Mendoza, s/fecha, pp. 4 y 5).

### Esquema 1. Modelo integral de control y evaluación sobre las fuerzas de seguridad pública



#### Controles transversales y permanentes:

- Controles internos dentro de los cuerpos de seguridad;
- Controles externos del Ejecutivo (Secretaría de Gobernación), Legislativo (comisiones), y Judicial;
- Supervisión pública de organizaciones de la sociedad civil, academia y actores clave (p.ej., víctimas);
- Evaluaciones independientes por organismos de derechos humanos y contrapesos institucionales.

Fuente: adaptación resumida del modelo integral recomendado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011, pp. 11 y 18).

### 3. Recomendaciones para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza

Diversos organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil han publicado recomendaciones relevantes para legislar sobre el uso de la fuerza. De entre los ejemplos más relevantes, sobresalen los siguientes, de los cuales se recomienda su lectura íntegra:

- *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.* Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ONU, 1990).
- El capítulo IV.A sobre uso de la fuerza, del *Informe anual 2015*, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015).
- *Uso de la Fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.* Amnistía Internacional (2015).
- *Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.* Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DH, 2019a).
- *Documento del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre consideraciones mínimas y ejemplos de normativa comparada en el proceso de adopción de una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.* Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación Regional para México y América Central (CICR, 2019).
- *Lineamientos mínimos para una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.* Causa en Común (sin fecha).

#### 3.1 Definiciones

La Ley debe establecer con claridad la definición de “uso de la fuerza”, de tal manera que ésta:

“[...] refleje el campo de acción que implica y el objetivo de su uso, de acuerdo con los estándares internacionales y las mejores prácticas. Generalmente, el uso de la fuerza como facultad es entendido como el empleo de técnicas, métodos y armas para lograr un fin legítimo; sin embargo, **el uso de la fuerza no sólo se limita a capacidades físicas y manejo de armas, sino también a las habilidades de verbalización, liderazgo y negociación** de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (énfasis añadido; Causa en Común, s/fecha).

Es necesario tener claridad en la definición sobre los usos *letales* y *no letales* de diferentes armas, y no confundir los usos con los *tipos* de armas. Sobre este tema, la CIDH ha señalado lo siguiente:

“Ante la gran expansión de la industria en la fabricación y venta de armas menos letales, y la variedad de sus

características, mecanismos de lesión y riesgos asociados a su empleo, **resulta urgente contar con normas claras y adecuadas, pues la letalidad o no del arma dependerá de su tipo, el contexto en que se utiliza y las condiciones particulares del destinatario.** En muchos casos las afectaciones a la integridad física o la vida han sido ocasionadas por el mal uso de este tipo de armamentos [...] Este es el caso de la munición de goma disparada a corta distancia y a la parte superior del cuerpo, de gases lacrimógenos disparados hacia el cuerpo de las personas, gases irritantes usados contra niños o ancianos, o pistolas de descarga eléctrica usadas contra personas con afectaciones cardíacas. Por lo tanto, se debe tener en cuenta no sólo el diseño o las características del arma, sino también otros factores relativos a su uso y control” (énfasis añadido; CIDH, 2015, párr. 18).

#### 3.2 Sujetos obligados

La Ley Nacional debe establecer que los sujetos obligados son todas las personas que ejerzan funciones de policía, lo cual incluirá en México a los elementos de la Guardia Nacional, y según los transitorios quinto y sexto del decreto de reforma constitucional en la materia, a los miembros de las Fuerzas Armadas *por un periodo extraordinario de cinco años*. Para abarcar esta amplia variedad de sujetos obligados, tanto la ONU DH como el CICR recomiendan especificarlos en la Ley Nacional como *funcionarios encargados de cumplir la ley*:

“[...] La expresión ‘Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley’ incluye a **todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.** En los países en que **ejercen las funciones de policía autoridades militares**, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **comprende a los funcionarios de esos servicios.**”

“[...] En el contexto de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, eso incluiría a las Fuerzas Armadas (Policía Militar y Policía Naval como componentes directos de la Guardia y la Fuerza Armada permanente al ser empleadas en tareas de seguridad pública conforme al artículo quinto transitorio), así como posiblemente al Instituto Nacional de Migración en la detención de migrantes” (énfasis en el original; CICR, 2019, pp. 6 y 7).

#### 3.3 Principios del uso de la fuerza

En adición a los principios mencionados en el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional, el CICR (2019, p. 9) indica la obligación de ceñirse al *principio de responsabilidad*, especificado en el acuerdo de *principios básicos* de Naciones Unidas:

- **Responsabilidad.** El uso de la fuerza que cause la muerte o lesiones debe informarse sin demora. Todo uso de la fuerza excesiva o de otro modo arbitrario debe investigarse adecuadamente y, en caso necesario, debe ser castigado como delito

penal y/o con medidas disciplinarias, según la gravedad del caso. Pueden ser responsabilizados tanto los oficiales superiores como los funcionarios públicos bajo su mando. Al mismo tiempo, y como parte de este principio, se deben tomar en cuenta obligaciones relacionadas con la fase de planeación de las operaciones del mantenimiento del orden, así como para su control. Las mismas deben planificarse cuidadosamente a fin de evitar, en la máxima medida posible, el uso de la fuerza y reducir al mínimo el riesgo para los transeúntes. Los funcionarios públicos reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana. Se proveerá a los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley la formación, las armas y el equipamiento necesarios.

Con el objetivo de regular adecuadamente la aplicación de este principio, la ONUDH (2019a, pp. 16 y 17) recomienda establecer un sistema de asunción de responsabilidades, el cual incluya, por lo menos, las siguientes cuatro dimensiones:

- la responsabilidad directa;
- la responsabilidad por omisión;
- la responsabilidad de los mandos; y
- la responsabilidad de los mandos por las acciones de los subordinados.

Sobre las responsabilidades de los mandos, la ONUDH explica lo siguiente:

[...] El **mando** de una fuerza de seguridad es responsable: i) por sus propios actos (autor); ii) por los actos que realiza en coparticipación con otros (coautor); iii) por los actos de sus subordinados cuando éstos son utilizados como simples instrumentos (autor mediato), por ejemplo, si el mando emite deliberadamente una orden ilegal y es obedecida por los subordinados bajo la creencia de que es legítima o cuando son conscientes que la orden es ilegal pero el mando ejerce tal coacción sobre ellos que no pueden desobedecer la orden; iv) por los actos ilícitos que los subordinados realizan bajo las órdenes del mando, aún si éstos son conscientes de que la orden es ilícita y mantienen su libre albedrío (determinador); y v) por retransmitir a sus subalternos una orden manifiestamente ilegal, aunque ésta haya sido emitida por sus superiores.

“Finalmente, el mando será responsable por las **acciones de sus subordinados** cuando: el mando sabía que éstos iban a cometer un acto ilegal y no tomó todas las medidas necesarias y razonables para prevenirlo; el mando tenía razones para saber que iban a cometer un acto ilegal y no tomó todas las medidas necesarias y razonables para prevenirlo; o el mando conocía que se iban a cometer los actos ilegales, pero luego de ocurridos los hechos, no tomó todas las medidas necesarias y razonables para garantizar su investigación, judicialización y sanción” (énfasis en el original; ONUDH, 2019a, p. 17).

### 3.4 Adiestramiento

En esta Ley Nacional se deberán establecer programas de capacitación permanente para el uso de la fuerza. De acuerdo con Causa en Común (s/fecha) es importante que se enfatice el uso de medios menos lesivos como la negociación, la mediación y la persuasión.

Por su parte, en los *principios básicos* de Naciones Unidas (1990; núm. 19) se señala que los gobiernos deben procurar que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el uso de la fuerza, y los que usen armas de fuego sólo puedan hacerlo cuando hayan finalizado la capacitación especial en su empleo.

### 3.5 Niveles de uso de la fuerza

El CICR (2019) señala que, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán emplear la cantidad mínima de fuerza necesaria para lograr los objetivos legítimos que se persiguen. Esto implica que, la fuerza que se use deberá ser diferenciada, “atendiendo a las circunstancias específicas de cada caso, y considerando el tiempo e intensidad de la resistencia o agresión que se puedan llegar a presentar” (p. 14).

Como ejemplo de buenas prácticas, el CICR cita el *Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales*, de la Policía Nacional de Colombia, en el cual se definen niveles de resistencia según las conductas de los ciudadanos, y que son la base para determinar el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza (p. 14):

- **Resistencia Pasiva**
  - **Riesgo latente:** Es la amenaza permanente no visible presente en todo procedimiento policial.
  - **Cooperador:** Persona que acata todas las indicaciones del efectivo policial, sin resistencia manifiesta durante la intervención.
  - **No cooperador:** No acata las indicaciones. No reacciona ni agrede.
- **Resistencia Activa**
  - **Resistencia física:** Se opone a su reducción, inmovilización y/o conducción, llegando a un nivel de desafío físico contra el personal policial.
  - **Agresión no letal:** Agresión física al personal policial o personas involucradas en el procedimiento, pudiendo utilizar objetos que atentan contra la integridad física.
  - **Agresión letal:** Acción que pone en peligro inminente de muerte o lesiones graves al funcionario policial o a terceras personas involucradas en el procedimiento.

Estos niveles de resistencia son entendidos como posibles situaciones transitorias que los elementos de la Policía Nacional de Colombia deben evaluar en todo

momento, con el objetivo de dar respuestas acordes a las mismas:

“**Artículo 15.** Uso diferenciado y proporcionado de la fuerza. De acuerdo a los niveles de resistencia que puede ejercer la persona intervenida en un procedimiento, el uso diferenciado de la fuerza debe ser entendido de forma dinámica, ya que se puede iniciar en cualquiera de sus niveles, y escalar o desescalar de acuerdo al nivel de resistencia (pasiva-activa) del individuo. No siempre se van a dar en una intervención todos los niveles del uso de la fuerza, toda vez que habrá oportunidades en que bastará una buena verbalización y otras en que se deba hacer uso inmediato de la fuerza no letal o potencialmente letal para extinguir la agresión.

“**Por tanto, el policía debe estar concentrado en observar los cambios de niveles de resistencia de la persona intervenida en un procedimiento, para decidir qué nivel de uso de la fuerza debe emplear**” (énfasis añadido; Resolución 02903–Reglamento para el uso de la fuerza y empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía de Colombia; citado por CICR, 2019, p. 15)

### 3.6 Distinción entre armas letales y menos letales

A pesar de que en el decreto de reforma constitucional (artículo cuarto transitorio, fracc. III, núm. 6) se dispone que la Ley Nacional establezca una diferencia entre armas letales y no letales, la letalidad de las armas depende de su uso (como ya se ha explicado en la sección 3.1 de la presente nota). Por este motivo, el CICR (2019) señala lo siguiente:

“[...] Las ‘armas menos letales’ generalmente están diseñadas para llevar menos riesgo de muerte o lesiones graves si se usan dentro de estrictas limitaciones. Esto incluye por ejemplo: agentes químicos (gases lacrimógenos), dispositivos de impacto cinético (bastones, tonfas, postas de plástico o goma) y dispositivos que generan descargas eléctricas, las cuales deberían de ser empleadas en operaciones de mantenimiento del orden para que el Funcionario encargado de hacer cumplir la ley tenga opciones para emplear la fuerza [...]”

“**Un arma descrita como menos letal puede causar heridas graves o hasta la muerte dependiendo de sus características particulares y el contexto de uso**, como, por ejemplo, una bala de goma o plástica activada a corta distancia, o contra la cabeza, el cuello, o el pecho, agentes químicos para el control de manifestaciones o disturbios utilizados en lugares cerrados, o un arma que libera repetidamente descargas eléctricas.

“Si el uso de un arma menos letal puede representar la pérdida de una vida, **entonces su uso debería limitarse de la misma manera que las armas de fuego**. En ese sentido, alternativas a las armas de fuego, incluyendo ‘armas menos letales’, solo deberían ser utilizadas con el objetivo de reducir la cantidad de fuerza utilizada por los Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, **y su uso debe controlarse cuidadosamente**” (énfasis añadido; CICR, 2019, pp. 20 y 21).

### 3.7 Registro de uso de la fuerza

La Ley Nacional deberá establecer la obligación de registrar, mediante un informe detallado, el uso de la fuerza, independientemente de la intención o del resultado del mismo. Amnistía Internacional (2015) explica de la siguiente manera las circunstancias y criterios que deben guiar este registro:

“**Cualquier circunstancia en la que se use la fuerza, se desenfunde un arma de fuego como advertencia o se apunte con un arma de fuego a una persona** (incluso aunque no se cause lesión alguna) debe ser comunicada a un superior para que se evalúe la pertinencia y licitud de la acción, a fin de que se puedan adoptar las medidas correctivas necesarias [...]”

“Además, se considera buena práctica que se informe también de dichos casos a un órgano de control externo e independiente. Ello permitirá que – con el tiempo – este órgano identifique reiteraciones problemáticas en el seno de un organismo o una unidad o departamento específicos, o señale políticas o prácticas operativas cuestionables.

“**Todo disparo con arma de fuego, incluso cuando ninguna persona haya resultado herida**, debe ser comunicado a los superiores y al órgano de control independiente [...]”

“**Cualquier situación en la que se produzca una muerte o lesiones graves** debe ser comunicada a los superiores, a las autoridades competentes para decidir si se ha de abrir una investigación criminal y al órgano de control externo e independiente [...]”

“Las mismas normas deben aplicarse cuando las circunstancias den motivos para presumir que la conducta puede ser constitutiva de delito (aunque el incidente no haya causado muerte o lesiones).

“**Toda persona afectada por el uso de la fuerza debe tener derecho a denunciarlo** ante cualquiera de los tres niveles del sistema de rendición de cuentas (el propio organismo encargado de hacer cumplir la ley, las autoridades encargadas de las investigaciones criminales y el órgano de control externo e independiente)” (énfasis añadido; Amnistía Internacional, 2015, pp. 82 y 83).

### 3.8 Transparencia y rendición de cuentas

La ONUDH es enfática en cuanto a la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia:

“**La transparencia y rendición de cuentas deben ser principios rectores de la Ley Nacional**. El principio de transparencia es un requisito previo para el ejercicio legítimo de la autoridad pública y permite hacer efectivos los derechos de participación y de revisión (rendición de cuentas). En consecuencia, la Ley Nacional debe permitir el acceso a la información sobre la aplicación del uso de la fuerza, incluyendo la obligación expresa de presentar informes en todos los casos en que se haya empleado la fuerza, aun cuando no haya resultado en personas heridas o muertas.

“El principio de transparencia es instrumental para que los Estados lleven a cabo una labor constante de supervisión e investigación para garantizar que sus institu-

ciones, políticas y prácticas sean legítimas y respeten derechos humanos. En consecuencia, **la Ley Nacional debe permitir la divulgación de información relevante para evaluar el uso de la fuerza**, por ejemplo, los informes policiales homologados o informes de uso de la fuerza que elabora el ‘primer respondiente’, sea civil o militar, entre otros, salvaguardando los datos personales. También deberá contener otros mecanismos, por ejemplo parlamentarios, que permitan hacer efectivos los principios de transparencia y rendición de cuentas.

“[...] la Ley Nacional no deberá contener reservas genéricas, ilimitadas o excesivas de información u otro tipo de contenidos que impidan fiscalizar y monitorear el uso de la fuerza, ni que limiten el acceso a la información sobre violaciones a derechos humanos. Por el contrario, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, **la Ley Nacional debe ser una herramienta útil para erradicar la cultura del secretismo que todavía prevalece en el sector público, especialmente en el ámbito de la seguridad y justicia**. En este sentido, la facultad del Estado de reservar información por razones de seguridad en la Ley Nacional no podría ser genérica, ilimitada o excesiva [...]” (énfasis añadido; ONUDH, 2019a, pp. 13, 14 y 15).

#### 4. Recomendaciones para la Ley Nacional del Registro de Detenciones

En esta materia también existen documentos públicos, elaborados por organismos internacionales, que deben ser consultados a fin de lograr una regulación adecuada. Dos ejemplos notables son:

- *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 43/173 (Naciones Unidas, 1988).
- *Guía del conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Amnistía Internacional (1989).
- *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*. Naciones Unidas (2006).
- *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas (SPT, 2010).
- *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*. Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (Grupo de Trabajo, 2011).
- *Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional del Registro de Detenidos*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DH, 2019b).

#### 4.1 Derogación del Registro Administrativo de Detenciones

La Ley General del SNSP en sus artículos 112 a 116 dispuso, desde el año 2009, la creación de un Registro Administrativo de Detenciones. No obstante, este registro, que debería haber fungido como el espacio informático único para recopilar los datos de todas las personas detenidas en todo el país, nunca cumplió con las expectativas de la sociedad, ni con las obligaciones del Estado mexicano (esto en parte porque la regulación del mismo se dejó en la Ley como facultad exclusiva de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia).

Desde el año 2010, la COIDH señaló las limitaciones del Registro Administrativo de Detenciones en la sentencia del *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (COIDH, 2010). Sin embargo, sobra decir que el Estado mexicano, a través de los gobiernos anteriores, omitió cumplir con sus obligaciones de mejora del registro. La COIDH sentenció, específicamente, lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte considera que, en el marco del registro de detención que actualmente existe en México, es procedente adoptar las siguientes medidas complementarias para fortalecer el funcionamiento y utilidad de dicho sistema: **i) actualización permanente; ii) interconexión** de la base de datos de dicho registro con las demás existentes, de manera que se genere una red que permita identificar fácilmente el paradero de las personas detenidas; **iii) garantizar** que dicho registro respete las exigencias de **acceso a la información y privacidad**, y **iv) implementar un mecanismo de control** para que las autoridades no incumplan con llevar al día este registro” (énfasis añadido; COIDH, 2010, párr. 243).

De hecho, la ONU DH relata brevemente el surgimiento de registros locales debido a las limitaciones del registro establecido en la Ley General del SNSP:

“Las limitantes en torno a lo regulado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública han llevado a que otras instancias del Estado mexicano integren sus propios registros. Destacadamente, la entonces Procuraduría General de la República creó en el año 2010 el Sistema de Registro de Detenidos (SIREN), cuyo funcionamiento se ha mantenido constante a pesar de las restricciones de información que contiene y de las limitaciones en cuanto al registro únicamente de las personas que son presentadas ante el Ministerio Público de la Federación. Otras entidades federativas, como la Ciudad de México, han implementado a través de sus procuradurías y fiscalías, sistemas de consulta de personas detenidas, que cumplen con algunas de las finalidades de los registros de detención, pero que no tienen los componentes mínimos para constituirse como tales registros” (ONU DH, 2019b, p. 8).

Por tanto, la nueva Ley Nacional del Registro de Detenciones deberá garantizar que el nuevo registro funcione verdaderamente como un espacio digital único, a nivel nacional, que se actualice de forma permanente, que

esté interconectado con los registros locales, que garantice el derecho de acceso a la información pública, y que tenga un mecanismo de control capaz de sancionar a las autoridades que incumplan con sus obligaciones en esta materia.

## 4.2 Definiciones

Naciones Unidas (1988) adoptó las siguientes definiciones, de entre las cuales resalta la amplitud con la que debe definirse la noción de *persona detenida*, y la precisión con la que se define *juez u otra autoridad*:

“a) Por ‘arresto’ se entiende el acto de aprehender a una persona con motivo de la supuesta comisión de un delito o por acto de autoridad; b) Por ‘persona detenida’ se entiende toda persona privada de la libertad personal, salvo cuando ello haya resultado de una condena por razón de un delito; c) Por ‘persona presa’ se entiende toda persona privada de la libertad personal como resultado de la condena por razón de un delito; d) Por ‘detención’ se entiende la condición de las personas detenidas tal como se define supra; e) Por ‘prisión’ se entiende la condición de las personas presas tal como se define supra; f) Por ‘un juez u otra autoridad’ se entiende una autoridad judicial u otra autoridad establecida por ley cuya condición y mandato ofrezcan las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia” (énfasis añadido; ONU, 1988, uso de los términos).

La importancia de la amplitud de la definición de *persona detenida*, consiste en abarcar a todas las personas privadas de su libertad por el Estado, incluyendo figuras jurídicas opacas como el arraigo y el arresto militar, incluso a las personas migrantes en situación irregular que también son retenidas o ‘aseguradas’ en instalaciones gubernamentales.

Por su parte, la importancia de la definición de *juez u otra autoridad*, radica en la obligación de ofrecer las mayores garantías de *imparcialidad e independencia*, las cuales son imposibles de cumplir en México con la puesta a disposición ante el Ministerio Público, toda vez que éste último es el encargado de *acusar* y presentar pruebas *en contra* de la persona detenida. De tal manera que, la puesta a disposición de las personas ante el Ministerio Público, a pesar de ser una figura constitucional, incumple con las debidas garantías de *imparcialidad e independencia*. Los Principios 11 y 37, del *Conjunto de Principios* de Naciones Unidas, se refieren precisamente a los deberes relacionados con estas garantías:

### “Principio 11

“1. Nadie será mantenido en detención sin tener la posibilidad real de **ser oído sin demora por un juez u otra autoridad**. La persona detenida tendrá el derecho de defenderse por sí misma o ser asistida por un abogado según prescriba la ley.

“2. Toda persona detenida y su abogado, si lo tiene, recibirán una comunicación inmediata y completa de la orden de detención, junto con las razones en que se funde.

“3. Se facultará a **un juez o a otra autoridad para considerar la prolongación de la detención** según corresponda.

### “Principio 37

“Toda persona detenida a causa de una infracción penal será **llevada sin demora tras su detención ante un juez u otra autoridad** determinada por ley. Esa autoridad decidirá sin dilación si la detención es lícita y necesaria. Nadie podrá ser mantenido en detención en espera de la instrucción o el juicio salvo en virtud de orden escrita de dicha autoridad. Toda persona detenida, al comparecer ante esa autoridad, tendrá derecho a hacer una declaración acerca del trato que haya recibido durante su detención” (énfasis añadido; Naciones Unidas, 1988).

## 4.3 Tipo de detenciones

La ONUDH (2019b, p. 12) señala que el registro de detenciones debe abarcar *todos* los supuestos de privación de la libertad, independientemente de que algunos de ellos no se hagan pasar por tales en la legislación. Esto con la finalidad de que el registro pueda ser una salvaguarda a violaciones a los derechos humanos que pudieran ser cometidas en cualquier modalidad de detención. Por este motivo, la ONUDH es enfática en señalar que no debe haber motivo alguno de seguridad que impida el registro de detenciones, e indica que deben abarcarse, al menos, los siguientes tres supuestos de privación de la libertad:

- Detención por aplicación de la legislación penal, por cualquier supuesto que motive dicha detención (flagrancia, caso urgente u orden de aprehensión);
- Privación de la libertad por aplicación de la legislación sobre control migratorio, en cualquier instalación destinada a esos efectos; y,
- Privación de la libertad por aplicación de otras disposiciones administrativas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 constitucional.

## 4.4 Cadena de custodia del detenido

La ONUDH señala que el registro de detenciones deberá recopilar información de toda la cadena de custodia de las personas detenidas:

“[...] Aunque el registro de la información sobre el momento del arresto o primera etapa de la detención es de utilidad para diversas cuestiones, como tener conocimiento de las circunstancias del arresto de cara al control judicial de la detención o para investigaciones de carácter penal o administrativo, la manera de garantizar en mayor medida su utilidad como salvaguarda para la prevención de violaciones a derechos humanos radica en el tener un panorama completo del proceso que sigue al inicio de la privación de la libertad de una persona, hasta en tanto dicha persona recupere su libertad” (ONUDH, 2019b, p. 13).

Este señalamiento se sustenta en las conclusiones del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros

Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas (SPT), el cual recomendó lo siguiente después de su misión a México de 2008:

“El SPT recomienda que en el registro de ingresos se hagan constar los motivos que justifican la privación de libertad, la hora exacta del ingreso, la duración de la situación de la privación de libertad, la autoridad que la ordenó y la identidad de los funcionarios encargados de hacerla cumplir, así como información precisa acerca del lugar de custodia de la persona y la hora de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad.

**“El SPT recomienda que las procuradurías establezcan un sistema de cadena de custodia de las personas detenidas a partir de un sistema de registro normalizado** para anotar, en el instante preciso y de forma completa, la información esencial acerca de la privación de libertad de una persona y los sucesivos funcionarios responsables de la misma en cada momento, y que ello permita a las personas interesadas y a las autoridades competentes saber el paradero de las personas detenidas y bajo la responsabilidad de qué autoridad se encuentran. Todas las entradas en el registro deberían estar firmadas por un oficial y ser validadas por un superior, así como por el médico responsable de certificar la integridad de las personas detenidas” (énfasis añadido; SPT, 2010, párr. 303 y 304).

#### 4.5 Contenido del registro

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra la Desaparición Forzada, firmada por México en 2007 y ratificada en 2008, establece en su artículo 17 la obligación de los Estados parte de mantener registros de las personas privadas de su libertad, los cuales deben recopilar al menos:

- La identidad de la persona privada de la libertad;
- El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
- La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
- La autoridad que controla la privación de libertad;
- El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
- Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
- En caso de fallecimiento durante la privación de la libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida; y,
- El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.

En adición a los elementos anteriores, la ONUDH (2019b, pp. 15 y 16) recomienda incorporar lo siguiente:

- Constancia sobre la notificación de la detención a terceras personas (familiares u otras personas de confianza) y sobre la asistencia legal proporcionada tras la detención;
- La situación legal de la persona privada de la libertad (retención ministerial, prisión preventiva, arresto administrativo, en proceso de deportación, etc.), así como los datos del expediente o carpeta llevados en su contra;
- Circunstancias generales del arresto, de acuerdo con la información brindada por la autoridad aprehensora;
- De ser posible, fotografías de la persona al momento del arresto y fotografías del lugar de la detención;
- Elementos que puedan permitir la identificación de la persona; huellas dactilares, identificación antropométrica y otros medios;
- Estado general de salud de la persona privada de la libertad; y,
- La información sobre la o las personas encargadas de supervisar la captura de información en el registro.

#### 4.6 Sanciones

De especial importancia debe ser el establecimiento de sanciones a los integrantes de las instituciones de seguridad pública que no registren la detención o manipulen la información. De acuerdo con la ONUDH (2019b, p. 18), establecer sanciones tiene la función de ser un mecanismo de control de la información y de responsabilidad de los servidores públicos.

Cabe recordar que el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, en su misión a México de 2011, recomendó lo siguiente:

“El Grupo de Trabajo recomienda que se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, **incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan**. El registro de detención deberá indicar los motivos de detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de la custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de la custodia de las personas detenidas; Información precisa sobre el lugar de la custodia; y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente” (énfasis añadido; Grupo de Trabajo, 2011, párr. 94).

#### 4.7 Criterios de acceso a la información

La Ley Nacional deberá establecer los criterios para el acceso al registro, cuidando la protección de datos personales. El artículo 18, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, establece que los Estados parte garantizarán a toda persona con interés legítimo, es decir los allegados de la persona privada de libertad (familiares, pareja, amigos, etc.) y su representante o abogado, el acceso a la información correspondiente. Y como mínimo, esta información accesible debe incluir:

- La autoridad que decidió la privación de libertad;
- La fecha, la hora y el lugar en que la persona fue privada de libertad y admitida en un lugar de privación de libertad;
- La autoridad que controla la privación de libertad;
- El lugar donde se encuentra la persona privada de libertad y, en caso de traslado hacia otro lugar de privación, el destino y la autoridad responsable del traslado;
- La fecha, la hora y el lugar de la liberación;
- Los elementos relativos al estado de salud de la persona privada de libertad; y
- En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos.

En las *Observaciones finales sobre el informe presentado por México*, del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED, 2018), se enfatiza la importancia de que las comisiones de búsqueda de personas desaparecidas, tanto de la federación como de las entidades federativas, tengan acceso al registro único de personas privadas de la libertad:

“El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párrafo 35) e insta al Estado parte a:

“a) Garantizar el acceso inmediato de cualquier autoridad competente a todos los registros de detención y de personas privadas de libertad, **en especial a las comisiones de búsqueda**;

“b) Establecer un registro unificado que **incluya a todas las personas privadas de libertad**, completo, fiable, actualizado, confidencial, con mecanismos de control y supervisión que permitan dar certeza de la información;

“c) Establecer controles efectivos en relación con el registro de personas privadas de su libertad en instituciones privadas como hospitales, residencias psiquiátricas, centros de día, centros de desintoxicación y rehabilitación para usuarios de drogas, instituciones de asistencia y cuidados alternativos de niños, niñas y adolescentes y de personas con discapacidad. **Estos controles deben incluir el censo de dichas instituciones y el registro de las personas que permanecen en los mismos**” (énfasis añadido; CED, 2018, párr. 32).

Por su parte, la ONUDH (2019b) señala acertadamente que la protección de datos personales no impide el establecimiento de diversos niveles de acceso a la información: “La protección de datos personales no puede servir para ocultar información sobre violaciones a derechos humanos” (p. 17). Respondiendo a esta premisa, este organismo recomienda la adopción de los siguientes criterios generales de acceso:

- Un acceso a la información contenida en el registro por parte de la persona privada de la libertad, su representante legal, autoridades judiciales, comisiones de búsqueda y organismos públicos de protección a los derechos humanos; y
- Un sistema de niveles de acceso, de modo tal que la alta, modificación y baja de cierto tipo de información sólo pueda ser realizado por cierto tipo de autoridad.

Por último, la ONUDH señala que, a fin de cumplir con la obligación del artículo 18 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, relativa al acceso diferenciado para terceras personas, la Ley Nacional debería establecer un sistema de consulta pública, “análogo a los que existen actualmente en algunas jurisdicciones y por el cual se pueda consultar vía telefónica o por internet si una persona se encuentra privada de la libertad” (p. 17).

#### Notas, vínculos y datos abiertos en la red

1. *Carreras*. Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Consultado 7/05/19: <http://www.iupfa.edu.ar/carreras.html>
2. *Oferta educativa de la Policía Nacional*. Policía Nacional de Colombia. Consultado 7/05/19: [http://www.policia.edu.co/oferta\\_educativa/main.html](http://www.policia.edu.co/oferta_educativa/main.html)
3. *Dato Abiertos de Incidencia Delictiva*. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado 7/05/19: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>
4. *Portal de datos de la Ciudad de México*. Gobierno de la Ciudad de México. Consultado 7/05/19: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/?refine.theme=Justicia+y+seguridad>

#### Referencias

ADIP (14/1/19). “Gobierno de la Ciudad de México hace públicas las carpetas de investigación de delitos a nivel de calle en el nuevo portal de datos abiertos”. Boletín de la Agencia Digital de Innovación Pública del Gobierno de la Ciudad de México. Disponible en: <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/gobierno-de-la-ciudad-de-mexico-hace-publicas-las-carpeta-de-investigacion-de-delitos-nivel-de-calle-en-el-nuevo-portal-de-datos-abiertos>



- Amnistía Internacional (2015) *Uso de la Fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Disponible en:  
[https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl\\_uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_esp\\_o.pdf?x73272](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_uso_de_la_fuerza_esp_o.pdf?x73272)
- Amnistía Internacional (1989) *Guía del conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Disponible en:  
<https://www.amnesty.org/download/Document/s/200000/i0r520041989es.pdf>
- BOE (29/11/14) “Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil”. *Boletín Oficial del Estado*.
- BOE (23/10/07a) “Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil”. *Boletín Oficial del Estado*.
- BOE (23/10/07b) “Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil”. *Boletín Oficial del Estado*.
- Causa en Común (2018) *INDEPOL 2018*. Disponible en:  
<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2018/12/INDEPOL-2018-1.pdf>
- Causa en Común (s/fecha) *Lineamientos mínimos para una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*. Disponible en:  
<http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2019/03/USO-DE-FUERZA-1.pdf>
- CED (2018) Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Comité contra la Desaparición Forzada. Disponible en:  
[https://www.hchr.org.mx/images/CED\\_C\\_MEX\\_FU\\_1\\_33066\\_S.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf)
- CICR (2019) *Documento del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre consideraciones mínimas y ejemplos de normativa comparada en el proceso de adopción de una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación Regional para México y América Central. Disponible en:  
<https://www.icrc.org/es/document/documento-del-cicr-sobre-consideraciones-minimas-y-ejemplos-de-normativa-comparada-en-el>
- CIDH (2015) “Capítulo IV. A. Uso de la fuerza”, *Informe anual 2015*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:  
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/do-c-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>
- COIDH (2018) *Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_371\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf)
- COIDH (2010) *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en:  
[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_220\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_220_esp.pdf)
- DO (14/09/00) “Decreto 1791 de 2000. Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional”. *Diario Oficial*.
- DOF (26/3/19) “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”. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF (1/06/09) “Ley de la Policía Federal”. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF (2/01/09) “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. *Diario Oficial de la Federación*.
- DOF (11/01/72) “Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”. *Diario Oficial de la Federación*.
- Galindo, C., Rodríguez, J.M., y Barrón, M. (2019) “La Guardia Nacional en la Constitución y en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ad.)”. *Nota Estratégica*, No. 53. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.
- Grupo de Trabajo (2011) *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México*. Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Disponible en:  
[https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf)
- Insyde (s/fecha) *Preguntas Frecuentes sobre la Supervisión Externa de la Policía. Instituto para la Seguridad y la Democracia*. Instituto para la Seguridad y la Democracia. Disponible en:  
<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/FAQ-Supervisi%C3%B3n-Externa-Policial-Insyde.pdf>
- López-Portillo, E. (1/05/19) “Guardia Nacional, la promesa sexenal de seguridad”, *Este País*. Disponible en:

<http://www.estepais.com/articulo.php?id=2164&t=guardia-nacional-la-promesa-sexenal-de-la-seguridad>

Mendoza, A. (s/fecha) *Supervisión de la policía por sociedad civil en México ¿Transición hacia la reforma policial democrática?* Instituto para la Seguridad y la Democracia. Disponible en: [http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/SUPERVISION\\_CIVIL.pdf](http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/SUPERVISION_CIVIL.pdf)

ONU (2006) *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada*. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

ONU (1990) *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/useofforceandfirearms.aspx>

ONU (1988) *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 43/173. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx>

ONUDC (2011) *Handbook on police accountability, oversight and integrity*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Handbook\\_on\\_police\\_Accountability\\_Oversight\\_and\\_Integrity.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf)

ONUDH (2019a) *Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/Contenido\\_sBasicosLeyUsodelaFuerza\\_ONUDH.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Contenido_sBasicosLeyUsodelaFuerza_ONUDH.pdf)

ONUDH (2019b) *Propuesta de contenidos básicos para la Ley Nacional del Registro de Detenidos*. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en:

[http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/Contenido\\_sBasicosLeyRegistroDetenidos\\_ONUDH.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Contenido_sBasicosLeyRegistroDetenidos_ONUDH.pdf)

SPT (2010) *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*. Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes. Disponible en: [https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_sp.pdf)

WOLA (2017) *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*. Washington Office on Latin America. Disponible en: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA\\_MILITARY-CRIMES\\_RPT\\_SPANISH.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf)

**notas estratégicas** son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Carlos Galindo, Juan Manuel Rodríguez y Miguel Ángel Barrón.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas