

ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y GUARDIA NACIONAL

Por LORETTA ORTIZ AHLF¹

RESUMEN: La violencia ha aumentado significativamente en nuestro país, para combatirla en los dos últimos sexenios, se aplicaron estrategias de seguridad erróneas, que desgraciadamente arrojaron resultados no satisfactorios y conllevaron a la comisión de crímenes de *lesa humanidad* como la desaparición de personas, ejecuciones arbitrarias y tortura sistemática. Lo cual, ha colocado al Estado mexicano como uno de los Estados más demandado en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Este trabajo analiza la nueva estrategia en materia de seguridad pública, con la recién publicada reforma constitucional en materia de seguridad. También se analizan las leyes secundarias que derivan de la reforma constitucional recientemente publicadas: la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la Ley Nacional sobre Uso de Fuerza y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

PALABRAS CLAVE: Guardia Nacional, Seguridad Pública, Estrategia de Seguridad.

ABSTRACT: In Mexico, violence has increased significantly and during the past two administrations erroneous security strategies were applied to combat it, which unfortunately yielded unsatisfactory results and has led to the commission of crimes against humanity such as enforced disappearances, arbitrary executions and systematic torture. This situation has placed Mexico as one of the States with most claims against it in the Inter-American System for the Protection of Human Rights.

This paper analyzes the new Mexican strategy on public security stemming from the recently published constitutional reform on matters of security. The secondary laws that derive from this recently published constitutional reform are also analyzed: the Law of the National Guard, the National Law of the Record of Detentions, the National Law on the Use of Force and the General Law of the National System of Public Security.

KEYWORDS: National Guard, Public Security, Security Strategy.

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES. 2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019. 3. LEY DE LA GUARDIA NACIONAL. 4. LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES. 5. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. 6. LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA. 7. CONCLUSIONES. 8. FUENTES DE CONSULTA.

1 Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III e Investigadora del Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho.

1. ANTECEDENTES

Señala la Estrategia Nacional de Seguridad Pública,² que se cometen en nuestro país, más de 31 millones de delitos al año; cerca del 99% de ellos quedan impunes y con frecuencia se alcanza la cifra 100 homicidios dolosos por día. Los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Millones de personas han modificado sus patrones de vida, algunas de ellas para protegerse se han desplazado, abandonando sus hogares y todos sus bienes.

Dicha violencia ha generado que se normalicen en la población, la comisión de crímenes de *lesa humanidad*, como las desapariciones, las ejecuciones forzadas, la trata de personas, el tráfico de migrantes y los feminicidios, aumentando cada día más las víctimas de estos delitos. Crímenes cuya comisión genera responsabilidad internacional del Estado mexicano, cuándo no se garantiza el derecho de acceso a la justicia, y se tolera la impunidad.

Desde la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la dependencia se abocó a la consolidación de una reforma constitucional y leyes secundarias en materia de seguridad, en la que se permitiera al gobierno federal en coordinación con los Estados y municipios, garantizar el derecho a la seguridad. Dentro de los objetivos que se plantearon para la reforma se ubican los siguientes:

- Salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas; y
- Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

Así el 26 de marzo de 2019 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad. Con las modificaciones a la Constitución se crea la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo eje fundamental es la coordinación en el ámbito de seguridad, con las entidades federativas y municipios. La reforma constitucional contempla además la emisión de una Ley en materia de uso de la fuerza, otra sobre el registro de detenciones y reformar el sistema nacional de información de seguridad pública.

Cabe señalar, que en proceso de aprobación de las reformas, organismos internacionales y la sociedad civil, demandaron que la Guardia Nacional no tuviera un mando militar sino civil y que el régimen de transición de la Guardia como cuerpo militar a civil se diera dentro de un plazo determinado. Dentro de las razones que se argumentaron

2 Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, DOF, 16 de mayo de 2019, p, 9-10.

para estos cambios, jugo un papel fundamental la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del Caso Alvarado Espinosa y Otros, que señala:

En el presente caso la Corte verificó la existencia de un contexto de desapariciones, así como de un patrón de impunidad en México en el período materia de análisis. Ello, derivado, en parte, por la militarización como estrategia de seguridad pública en la “guerra contra el narcotráfico” iniciada en el año 2006. En particular se acreditó un incremento en la violencia criminal y las violaciones a los derechos humanos asociadas a la implementación de los “Operativos Conjuntos”. Dichas desapariciones se habrían dado durante la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua y la alegada lucha contra el crimen organizado en la zona.³

Continúa la Sentencia:

En ese mismo sentido, como regla general, la Corte reafirmó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a) *Extraordinaria*, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b) *Subordinada y complementaria*, a la labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.
- c) *Regulada*, mediante mecanismos legales y protocolos sobre uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d) *Fiscalizada*, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.⁴

La reforma constitucional y las leyes secundarias recientemente aprobadas deben ajustarse a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por cuánto determinan en forma específica, las obligaciones de México para dar cumplimiento a la Convención Americana de Derechos Humanos. En cuanto al deber de los Estados Parte de ajustar su Constitución y legislación a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, cabe recordar el artículo 2, párrafo 2, que dispone:

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, No. 370, en www.corte.org.cr/cf/jurisprudencia2/index/ctm2lang=2.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, No. 370, en www.corte.org.cr/cf/jurisprudencia2/index/ctm2lang=2.

2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.⁵

2. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019

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”⁶, reforma los artículos 10, 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI y 89 fracción VII, se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución.

La reforma constitucional establece un nuevo régimen en materia de seguridad nacional que se integra a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Dentro de este nuevo marco normativo se contempla la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional de Registro de Detenciones, reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública y la Ley Nacional sobre el Uso de Fuerza.⁷

La reforma al artículo 21 constitucional, tiene como objetivo central la creación de la Guardia Nacional, la cual se define como una institución policial de carácter civil, adscrita a la dependencia del ramo de seguridad pública, dispone dicha disposición:

- c) 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 salvaguardia de los bienes y recursos de la Nación.
- d) La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaria del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

5 Artículo 2, Convención Americana Sobre Derechos Humanos, suscrita en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor internacional 23 de marzo de 1966, ratificación de México 24 de marzo de 1981, entrada en vigor para México 24 de marzo de 1981, publicación DOF 7 de mayo de 1981.

6 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 de marzo de 2019.

7 Dispone la reforma constitucional que el Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma, se expedirá la Ley de la Guardia Nacional y se harán las adecuaciones legales conducentes. Asimismo, se expedirán las leyes nacionales que reglamenten el uso de fuerza y el registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

e) La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

Se dispone que la Guardia Nacional se regirá por los más altos estándares en su formación y desempeño, además se regirá por los principios de servicio a la sociedad, disciplina y respeto irrestricto a los derechos humanos. Estará constituida con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determiné en acuerdos de carácter general el Presidente de la República., hasta en tanto se expida la ley de la Guardia Nacional.

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, se designaron al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa institucional de la Guardia.⁸ Se contempla “que los elementos de las Policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada Permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuándo un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de antigüedad.⁹

En la reforma constitucional, se fijan los parámetros normativos de las leyes secundarias que deben emitirse a raíz de la misma. En el caso de la ley de la Guardia Nacional se puntualiza que se deberá atender y regular entre otras cuestiones las siguientes:

- La coordinación y la colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios.
- Estructura jerárquica, regímenes de disciplina, responsabilidades, ingreso, educación, capacitación, profesionalización y el cumplimiento de las responsabilidades, aspectos que puedan homologarse, en lo conducente a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.
- Los criterios de evaluación del desempeño de sus integrantes;
- La regulación sobre la disposición, posesión, portación y uso de armas de fuego, atendiendo a los estándares y mejores prácticas internacionales.

8 Ver: artículo primero transitorio. 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 de mayo de 2019.

9 Artículo tercero transitorio 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 de mayo de 2019.

- Las hipótesis para la delimitación de la actuación de sus integrantes;
- Los requisitos que deberán cumplir sus integrantes, conforme a las leyes aplicables; y
- Los componentes mínimos del informe anual a que se refiere la fracción IV del artículo 76 de esta Constitución.¹⁰

En lo relativo al plazo que pueden permanecer los militares en la Guardia Nacional señala el artículo quinto, transitorio de la reforma:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implementación 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.¹¹

Cabe señalar, que se establecieron adicionalmente mecanismos de control al cuerpo de seguridad, el primero de ellos, el informe anual de las actividades de la Guardia Nacional que será analizado por el Senado de la República.¹² El otro consistente en la facultad del Senado de aprobar y analizar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, previa comparecencia del titular de la Secretaría del ramo.¹³

Por lo que se refiere, a Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, se determinó en la reforma constitucional, que la ley que se emita deberá contener al menos los siguientes elementos:

- La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
- 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;
- La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
- La prevención del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

10 Ver: artículo tercero transitorio, fracción II, 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 de mayo de 2019.

11 Artículo quinto transitorio, fracción II, 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 de mayo de 2019.

12 Ver: artículo 76, fracción IV:

13 Ver artículo 76, fracción XI.

- Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
- La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
- 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;
- 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;
- Las normas para la representación 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
- Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.¹⁴

En lo relativo, a las detenciones, ubicamos la reforma al artículo 16 de la Constitución que establece la obligación de las personas que detengan a un indiciado de registrar inmediatamente la detención¹⁵. Además dispone el artículo 3 transitorio de la reforma, que la Ley Nacional de Registro de Detenciones deberá regular al menos las siguientes cuestiones:

- Las características del registro y los principios que rigen su conformación, uso y conformación.
- El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención.
- El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en terminó e las leyes de la materias.
- Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial.
- Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del registro y los niveles de acceso;

14 Ver artículo tercero transitorio, fracción III, 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 de mayo de 2019.

15 Artículo 16 del 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 de mayo de 2019.

- Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones de registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad e la información,
- 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.¹⁶

Por su parte, las reformas al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública (SNISP) se centran en precisar que dicho sistema, estará a cargo de la Federación, Entidades Federativas y Municipios, que el SNISP contendrá además de la información que integre la federación, gobiernos locales y municipales, las de las bases de datos criminalísticas y de personal de las instituciones de seguridad. Con la obligación de los tres niveles de gobierno de no ingresar a ninguna persona en las instituciones de seguridad que no esté debidamente certificada y registrada.¹⁷

3. LEY DE LA GUARDIA NACIONAL

La Ley de la Guardia Nacional (LGN), define a la institución como una “institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Civil.”¹⁸ En el texto original que se debatió en la Comisión de Puntos Constitucionales, se describía como una institución policial, armada, civil, disciplinada, profesional y permanente, con autonomía técnica, operativa y de mando. Adscrita a la Secretaría de Seguridad como órgano desconcentrado, cuyo titular ejercerá el mando originario.

El objetivo principal de la Guardia Nacional es realizar las funciones de seguridad pública a cargo de la federación y en las entidades federativas y municipios, cuándo se hayan celebrado convenios de colaboración con los mismos. Dentro de sus fines se ubican:

- Salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades;
- Contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social;
- Salvaguardar los bienes y recursos de la Nación, y

16 Artículo tercero transitorio, fracción I, del 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 de mayo de 2019.

17 Artículo 21, inciso b); del 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 de mayo de 2019.

18 Artículo 4, Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

- Llevar a cabo acciones de colaboración y coordinación con entidades federativas y municipios.¹⁹

Para la materialización de dichos fines la Guardia Nacional deberá realizar las siguientes funciones de conformidad con el artículo 7:

- I. Aplicar, de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones, los programas, políticas y acciones que integran la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.
- II. Prevenir la comisión de delitos y faltas administrativas.
- III. Investigar la comisión de delitos, bajo la conducción y mando del Ministerio Público competente en el ejercicio de esta función;
- IV. Colaborar, en materia de seguridad pública, con las entidades federativas y municipios, en los términos que así se convenga, de conformidad con las disposiciones que regulen el Sistema Nacional de Seguridad Pública,
- V. Auxiliar al poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, así como a los de las entidades federativas, en los términos de la coordinación y colaboración que convengan, de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- VI. Intervenir en los actos procesales de carácter penal en los que sea requerida su participación, así como fungir como policía procesal, en los términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal;
- VII. Intervenir en materia de seguridad pública en el ámbito local, en coadyuvancia de las autoridades competentes , y
- VIII. Hacer uso de las armas que le sean autorizadas, de conformidad con las disposiciones aplicables.²⁰

En el artículo 7, se marcan cambios de importancia en relación a las funciones que realizan los cuerpos de seguridad, como la investigación de la comisión de delitos, la intervención en actos procesales penales, y auxiliar al poder judicial federal. Estos cambios obedecen a que hay funciones del Estado que no se satisfacen a cabalidad hoy en día, y que es necesario garantizar para la debida protección de los derechos humanos, dónde uno de los reclamos de la ciudadanía, es precisamente el garantizar el derecho de acceso a la justicia la población.²¹

19 Ver: artículos 5 y 6; Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

20 Ver: artículo 7, Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

21 Ver. Documento "Aportaciones de los foros escucha para construir la agenda de políticas de Estado para la construcción de la paz entre todos," en <https://www.consultareconciliacionnacional.org>

Se contempla como niveles de mando de la Guardia Nacional, al Secretario, Comandante, Coordinador Territorial, Coordinador Estatal y Coordinador de Unidad.²² . Así establecidos los niveles de mando, la Ley contempla que los mandos territoriales sean ejercidos únicamente por Comisarios Generales, los Mandos Estatales por Comisarios Jefe y los Mandos de Unidad serán de Batallón, Compañía, Pelotón y Escuadra. La Ley de la Guardia Nacional propone un común denominador entre el Comandante de la Guardia Nacional y los Mandos referidos, que cada uno de ellos cuente con el auxilio de un Jefe de Coordinación Policial, a efecto de resolver eficientemente las cargas que representa la operación de una fuerza pública.²³

También la Ley de la Guardia Nacional con miras a organizar a los distintos elementos que integran, plantea una organización en Unidades con Mandos definidos. Así de menor a mayor, se contempla un Mando Escuadra, que habrá de tener a su cargo a dos o más Guardias; Mando Pelotón a cargo de dos o más Escuadras, un Mando Sección a cargo de dos o más Pelotones, un Mando de Compañía a cargo de dos o más Secciones, y un Mando Batallón a cargo de dos o más Compañías.

En resumen, la Guardia Nacional se integra por un Comandante, las Jefaturas Generales de Coordinación Policial, las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales, las Unidades, las Jefaturas de Coordinación Policial, la Coordinación de Administración y Finanzas y los servicios técnicos y administrativos.²⁴

Al Secretario de Seguridad y Protección Civil le corresponden entre otras facultades las de organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Guardia Nacional, designar y relevar al personal de la Guardia, expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicio público, elaborar los programas operativos, políticas estrategias y acciones, autorizar la distribución territorial, autorizar la creación de organismos, proponer al titular del Poder Ejecutivo el informe anual de las actividades, nombrar a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales y suscribir los convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios respecto de la participación de la Guardia Nacional.

Además de las facultades mencionadas le corresponde al Secretario la de elaborar los planes y programas para:

- a) La formación, capacitación, especialización y profesionalización del personal de la Guardia Nacional en el ámbito de los ejes de formación policial, académico y axiológico, y
- b) La capacitación permanente del personal de la Guardia Nacional en el uso de la fuerza, cadena de custodia y respeto de los derechos humanos.

22 Ver: artículo 12, Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

23 Ver artículos 16, 17, 18 , Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

24 Ver artículo 21. Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

Estas últimas facultades del Secretario de Seguridad y Protección Civil tienen especial relevancia para dar cumplimiento cabal, a diversas Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁵ se señala en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México:

...continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura, los cuales deberán impartirse a los funcionarios federales y del Estado de Guerrero, particularmente a integrantes del Ministerio Público, del Poder Judicial, de la Policía, así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones sean llamados a atender víctimas que alegan atentados a su integridad personal; así como fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos.²⁶

Sobresale dentro de las facultades de la Guardia Nacional el de otorgarle competencia para conocer de delitos federales, y en materia de delitos del fuero común cuándo previamente haya firmado un convenio que permita a la institución actuar en coadyuvancia. En este aspecto la Ley no se aparta del criterio jurisprudencial establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Alvarado Espinosa y Otros, por cuanto, los integrantes de la Guardia Nacional actúan como auxiliares del poder judicial federal o local.

Por lo que se refiere al personal de la Guardia Nacional se establecen en la Ley los requisitos de ingreso y permanencia, prestaciones de seguridad social, adscripción con base a las necesidades de servicio y en general, se regula un servicio profesional de carrera. Se establece la prohibición del ingreso de personas condenadas, sujetas o vinculadas a proceso penal con orden de aprehensión, presentación o comparecencia a cuestras; consumidores narcóticos, aquellos que hayan sido destituidos como servidores públicos, o removidos de alguna otra institución de seguridad pública, no sólo de policía, sino también de centros de readaptación social, entre otras.²⁷

Las prestaciones de seguridad social del personal de la Guardia Nacional, son homologadas de las que gozan actualmente las Fuerzas Armadas y los demás trabajadores al servicio del Estado, como lo contemplan los artículos cuarto y sexto transitorios, del Decreto de Reforma Constitucional del 26 de marzo de 2019.

25 Ver Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco del 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371.; Caso Trueba Arcineaga y otros del 27 de noviembre de 2018, Serie C, No. 369; Caso Alvarado Espinosa y otros del 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 370.

26 Ver: Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Serie C. No. 220, emitido por la Corte, 26 de noviembre de 2010, en www.corteidh.or.cr/ct/jurisprudencia2/busqueda_casos-contesiosos.cfm

27 Ver: artículo 25, Ver artículo 21. Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

En lo relativo al armamento, la Ley remite en buena medida la cuestión del uso de armas de fuego y equipo, a la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Sin embargo, la LGN contempla reglas mínimas sobre su disposición, posesión, portación y uso, además de su control y vigilancia.

El Título Quinto de la Ley, regula el régimen disciplinario a que están sujetos los integrantes de la Guardia Nacional. En la Exposición de Motivos se señala “que el régimen disciplinario busca facilitar el mando vertical personal, pero también la acción horizontal, de solidaridad y colaboración entre iguales”.²⁸ Para lograr dicho mando, se establecen por un lado, un catálogo de obligaciones o responsabilidades y del otro, un conjunto de sanciones o penas en el caso de cometer delitos contra la disciplina. La Ley regula a los Consejos de Disciplina como órgano competente para conocer, resolver y sancionar las faltas en contra de la disciplina cometidas por el personal de la Guardia Nacional.²⁹

El instrumento fundamental que contempla la Ley, para restablecer la seguridad en el territorio nacional, son los convenios de colaboración con las entidades federativas o municipios, para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública por un tiempo determinado. Durante la vigencia de dichos convenios los titulares del Poder Ejecutivo Local o los presidentes municipales asumen las siguientes obligaciones.

- Asistir a las reuniones de coordinación que se convoquen;
- Aportar la información necesaria para cumplir con los fines de colaboración;
- Mantener, conforme a los parámetros que establezca el Código Nacional de Seguridad Pública, el nivel de inversión en infraestructura, equipamiento y servicios públicos que resulten necesarios para enfrentar la amenaza de seguridad pública y superflua;
- Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública y superarla;
- Presentar informes periódicos sobre el avance del programa de fortalecimiento de capacidades institucionales que se diseñe al efecto y
- Propiciar, en el ámbito de su competencia, las condiciones para el cumplimiento de los fines que se persigan con la colaboración solicitada.

Cabe señalar, que las operaciones y actividades de la Guardia Nacional en las entidades federativas y municipios se sufragarán por la Federación, excepcionalmente tendrán que cubrirse por las entidades federativas o municipios, en los casos que la Guardia Nacional realice tareas de seguridad pública de competencia local.

28 Exposición de Motivos de la Ley de la Guardia Nacional, www.senado.gob.mx/64/1 legislación aprobada.

29 Ver: artículo 71, Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

Por lo que se refiere, al control de las acciones u omisiones de la Guardia Nacional, la LGN regula dos tipos de controles uno parlamentario y el otro judicial. El parlamentario que se centra en la presentación de un informe de actividades que deberá rendir el Ejecutivo Federal, al inicio del segundo período ordinario de sesiones al Senado de la República, que deberá cubrir los rubros señalados en el artículo 96 de la Ley. El Senado analizará el informe y en su caso lo aprobará dentro del mismo período de sesiones. Cabe señalar, que el Senado podrá solicitar al Ejecutivo, dentro de los siguientes 15 días hábiles siguientes a la presentación del informe, elementos adicionales los cuales se deberán remitir, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del requerimiento.

El segundo control de las actividades de la Guardia Nacional se vincula con la intervención de las comunicaciones privadas, para dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 16 y 21 constitucionales. Se dispone en los artículos 101 y 102 de la LGN, que las autoridades responsables de efectuar las intervenciones, se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto de los derechos humanos. Además que los servidores públicos autorizados para la ejecución de las intervenciones serán responsables de que se realicen en los términos de la resolución judicial. La solicitud que realicen los integrantes de la Guardia Nacional deberá contener :los preceptos legales que la fundamentan, el objeto y necesidad por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el período durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones. Por su parte, la autorización de la autoridad judicial determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y en su caso, ordenará a las instituciones públicas o privadas los modos específicos de colaboración.

La autoridad judicial podrá verificar en cualquier momento que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y en caso de incumplimiento decretar su revocación parcial o total. Como límites a dichas intervenciones, se establece en el artículo 103, los únicos casos en los que se puede solicitar la autorización judicial para la intervención de las comunicaciones privadas y en el 106, quienes de la Guardia Nacional pueden solicitar dicha intervención.³⁰ Como mecanismo de control se dispone que la “Guardia Nacional deberá rendir un informe sobre la intervención y la autoridad judicial competente pondrá a disposición de Ministerio Público.”³¹

4. LEY NACIONAL DEL REGISTRO DE DETENCIONES

Vinculada al contenido material de la Ley Nacional de Registro de Detenciones (LNRD), ubicamos diversa normatividad internacional en materia de derechos humanos, que para México era indispensable implementar frente a la problemática de

30 Ver: artículo 103 y 106 Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

31 Artículo 104, Ley de la Guardia Nacional, DOF 27 de mayo de 2019.

desaparecidos, trata de personas y tráfico de migrantes. En primer lugar ubicamos al “Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión”. En cuyo principio 12, se establece que se harán constar debidamente el arresto, las razones del mismo, la hora del arresto y la de su traslado al lugar de custodia, así como la de su primera comparecencia ante el juez u otra autoridad, y la identidad de los funcionarios que hayan intervenido en la detención. Agrega además que de todas estas actuaciones y del registro, deberá tener conocimiento la persona detenida, o su abogado.

También debe tenerse presente la interpretación sistemática de los órganos jurisdiccionales internacionales de protección de los derechos humanos, tanto del artículo 17.3 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, como del artículo XI de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; así como de las reglas 1, 2 y 7, de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos y la regla 21 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, en que se establece la obligación de los Estados de la creación y mantenimiento de uno o varios registros oficiales y/o expedientes actualizados de las personas privadas de la libertad, los cuales estarán a disposición de las autoridades judiciales y deberán contener una serie de datos esenciales del detenido y de su situación jurídica, en todas las etapas del proceso penal o administrativo.

En ese mismo sentido, coinciden los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³², los cuales disponen que los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de la libertad deberán ser consignados en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de la libertad, a su representante y a las autoridades competentes.

En relación al cumplimiento de México de las mencionadas obligaciones internacionales, en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³³ de 2106, se precisa que México debe implementar un sistema efectivo de registro de arrestos y detenciones, en razón de que dicho registro proporciona una protección fundamental al detenido.

Ahora bien, antes de la entrada en vigor de la LNRD operaban tres registros o bases de datos de personas detenidas y privadas de la libertad.

1. El Sistema de Registro de Detenidos relacionados con delitos de competencia de la Fiscalía General de la República (SIREN), el cual contiene la Información de

32 Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131º período ordinario de sesiones, 3 al 14 de marzo de 2008.

33 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Sobre los Derechos Humanos, México. OEA/Ser., L/VIII, Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

las personas que se encuentran detenidas en alguna de las Agencias del ministerio público ya sea federal o del fuero común;

2. El Registro Nacional de Información Penitenciaria (RNIP) que albergaba la información de las personas que se encuentran cumpliendo pena bajo la custodia del Estado en establecimientos de detenciones federales y estatales; y
3. El Registro Administrativo de Detenciones, que concentraba la información de las personas que son detenidas por las Instituciones de Seguridad Pública de los tres órdenes de gobierno.

Con la nueva LNRD se concentraron estos registros para crear una base común de operación, a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de sus órganos administrativos desconcentrados, a través del cual se pueda identificar y localizar a las personas inmediatamente después de su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa.

De esta forma señala el artículo 3:

El Registro consiste en una base de datos que concentra información a nivel nacional sobre las personas detenidas, conforme a las facultades de las autoridades durante las etapas del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador ante juez municipal o cívico³⁴ respectivamente. Dicho registro será administrado y operado por la Secretaría con base en las disposiciones que al respecto se emitan.

Por tanto, la operación y administración del referido sistema, estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y el suministro de la información lo realizan todas las instituciones involucradas en el proceso de prevención, investigación y sanción de un delito, o infracción administrativa.

Señala la Exposición de Motivos “que el registro será no solo permanente, actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, sino que estará interconectado, lo cual permitirá su consulta en tiempo real.”³⁵ Al momento de registrar se emitirá un número de identificación único de la persona detenida, de tal forma que haya conexión entre la información que capture la policía, el ministerio público y la autoridad penitenciaria.

Cabe señalar que el Registro Nacional de Detenciones, forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública y que tiene como objetivo de conformidad con el artículo 4 de la Ley, prevenir la violación de derechos humanos, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada. Se aclara

34 Artículo 3, Ley Nacional del Registro de Detenciones, DOF: 27/05/2019.

35 Exposición de Motivos, Ley Nacional de Registro de Detenciones, Gaceta Parlamentaria Senado de la República 26/05/19.

en la LNRD que las bases de datos contenidas en el Registro podrán ser utilizadas por las Instituciones de Seguridad Pública con fines estadísticos, de inteligencia y para el diseño de políticas criminales, conforme a los lineamientos que para estos efectos se emitan. Cabe recalcar que se crea un Sistema de Consulta que permitirá a la ciudadanía tener acceso a una versión pública de la información de las detenciones practicadas por las instituciones de seguridad.

La información que deberá proporcionarse a cualquier persona que realice la consulta, al menos contendrá los siguientes elementos:

- La autoridad o institución que efectuó la detención;
- La autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida;
- El domicilio del lugar donde se encuentra la persona detenida y
- Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención.
- Tratándose de delincuencia organizada sólo estará disponible la información sobre la ficha de detención y si la persona se encuentra detenida.

De importancia fundamental, la obligación contenida en el artículo 17, de la LNRD que dispone:

Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en el que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la Institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro.

La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de contar con ellos, se procederá en los términos de la fracción VI del artículo 23.³⁶

De esta forma, se establece que el registro de la detención es inmediato, en caso de que no sea posible se deberá informar lo antes posible a la autoridad administrativa a la que se encuentre adscrito la persona que realice la detención. En el registro de la detención se deberá asentar al menos la siguiente información: nombre, edad, sexo, lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención, motivos de la misma así como si esta tuviese lugar para dar cumplimiento a una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo, nombre de quienes o quienes hayan intervenido en la detención (institución, rango y área de adscripción), autoridad a la

36 Artículo 17, Ley Nacional del Registro de Detenciones, DOF: 27/05/2019

que será puesta a disposición, nombre de persona de confianza o familiar si la persona detenida accede proporcionar la información y señalamiento si la persona presenta lesiones apreciables a simple vista.³⁷

La información asentada en el momento de la detención deberá actualizarse por las instituciones de procuración de justicia o administrativas. Los datos que deben asentar dichas autoridades en la actualización son: lugar y fecha de nacimiento, domicilio, nacionalidad y lengua nativa, estado civil, escolaridad, ocupación o profesión, Clave Única de Registro de Población, grupo étnico al que pertenece, descripción del estado físico de la persona detenida y nombre del médico que certificó, o en su caso copia del certificado médico, huellas dactilares; fotografía de la persona detenida u otros medios que permitan la identificación de la persona, número de la carpeta de investigación o expediente administrativo y tratándose de reincidencia, delito por el que fue sentenciado y pena impuesta, adicciones, estado general de salud enfermedades o padecimientos crónicos o degenerativos, nombre y cargo del servidor público que actualiza el registro así como área de adscripción, día y hora de la liberación de la persona detenida o en su caso, del traslado a otro lugar de detención, descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada del mismo, autoridad que recibe a la persona detenida, así como el día y hora de recepción, en caso de fallecimiento durante la detención o privación de la libertad, las circunstancias y causas del deceso y el destino final de la persona fallecida, y los demás datos que determine el Centro Nacional de Información conforme a sus atribuciones.

En el caso de que las personas detenidas sean liberadas, dentro de los cinco días siguientes a su liberación, deberá ser cancelada la información del Sistema de Consulta público, no obstante el registro permanecerá, sin que el mismo genere antecedentes penales.

En cuanto a los datos personales dispone el artículo 9:

El tratamiento de los datos personales de la persona detenida por parte de los sujetos obligados que deban intervenir en la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información del Registro, deberá sujetarse a las obligaciones que la normatividad aplicable le confiera en materia de protección de datos personales. Todo tratamiento de datos personales deberá ser justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable le confiera.

De esta forma, con base al artículo 9 de LNRD el manejo de los datos personales deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.³⁸

37 Ver artículo 18, Ley Nacional del Registro de Detenciones, DOF: 27/05/2019.

38 Ver: Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, de 26 de Enero de 2017.

5. LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Se reformó el artículo 21 constitucional, con la finalidad de ajustar el régimen del sistema nacional de información a la Estrategia Nacional de Seguridad, en los siguientes términos:

El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionaran la información que dispongan en la materia conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.³⁹

Con la reforma constitucional al artículo 21 y a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNS) se consolida un sistema nacional de información, como un conjunto integrado, organizado y sistematizado de bases de datos que permiten a las instituciones de seguridad pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones.

Las Bases de Datos contendrán la información contenida en los registros nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada. Así como, bases de datos del ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno. Este conjunto de bases de datos conforma el Sistema Nacional de Información.⁴⁰

Se establece la obligación de las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, de las Entidades Federativas y los Municipios, de generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información. De igual forma, las Instituciones de Seguridad Pública podrán acceder a la información contenida en el Sistema, en el ámbito de su función de investigación y persecución de los delitos, como auxiliares en el ejercicio de dichas funciones, según corresponda. En lo atinente a la información vinculada con la impartición de justicia ésta podrá ser integrada al Sistema Nacional de Información, a través de convenios con los poderes judiciales y tribunales locales.

El responsable de regular al Sistema Nacional de Información es el Centro Nacional de Información y tendrá entre otras funciones las siguientes:

39 Artículo 21, décimo párrafo, inciso b, 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 de mayo de 2019.

40 Ver artículo 5, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF 27/05/2019.

- Determinar los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos que conforman el Sistema Nacional de Información;
- Emitir los lineamientos de uso, manejo y niveles de acceso del Sistema Nacional de Información;
- Conocer, integrar y analizar las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información en los términos que señalen los Lineamientos que se emitan;
- Brindar asesoría a las instituciones de seguridad para la integración y uso de la información de las Bases de Datos al Sistema Nacional de Información
- Colaborar con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como celebrar convenios con ese organismo para la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública de conformidad con la ley y los lineamientos del Sistema Nacional de Información.

Cabe aclarar que se concede a la Federación la competencia de la operar del Sistema Nacional de Información, con la aclaración de que las autoridades de las entidades federativas y municipios, deberán proporcionar al Sistema Nacional de Información, las bases de datos correspondientes para su interconexión y consulta. Antes de la reforma, el Sistema Único de Información Criminal, era operado de manera conjunta tanto por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios

Con la reforma se fortaleció el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, por cuanto al Sistema Único de Información, se adicionaron el Sistema Nacional de Información Penitenciaria, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el Registro Nacional de Armamento y Equipo, el Registro Nacional de Detenciones y el Registro Nacional de Medidas Cautelares, Soluciones Alternas y Formas de Terminación Anticipada.

6. LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA

Vinculadas con el ámbito material de la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza (LNUF), ubicamos diversas normas o directrices internacionales, obligatorias para México. Así por ejemplo ubicamos, el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,”⁴¹ los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”⁴², la “Nor-

41 ONU, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea general d las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 7 de diciembre de 1979.

42 ONU, “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,” adoptados en el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, La Habana Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

mativa y práctica de los derechos humanos para la policía⁴³ y las “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”⁴⁴

Aunado a esta normativa debe considerarse el Informe Anual de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁴⁵ En dicho Informe se señala, que desde finales de 2014 a la fecha de aprobación del Informe, la fuerza ha sido empleada de forma incompatible con los estándares internacionales y agrega que la falta de entrenamiento, coordinación, supervisión y control, han causado daños irreparables a la vida e integridad personal de las personas. De las observaciones emitidas por dicho órgano internacional, se destaca en el caso de México, la ausencia de un instrumento legal que se apegue a los estándares internacionales y que sea aplicable a todas las fuerzas de seguridad pública.

De esta forma, la CIDH recomienda a los Estados Parte de la OEA que:

“Adopten las medidas legislativas y de cualquier otra índole, que sean necesarias para regular el uso de la fuerza, letal y menos letal, por parte de los agentes del orden, conforme a los estándares del Sistema Regional, los Principios sobre el Empleo de la Fuerza, el Código de Conducta para Funcionarios y demás instrumentos internacionales relevantes. Al regular el uso de la fuerza letal, las normas deberán ser detalladas y precisas, sin vacíos que pudiesen ser susceptibles a interpretaciones contrarias al sentido de los estándares internacionales en materia de los derechos humanos”⁴⁶

El Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional,⁴⁷ facultó al Congreso de la Unión para emitir una Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, que retomara las directrices internacionales, en particular los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas.⁴⁸

El objetivo central de la LNUF es el de “regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente

43 ONU, “Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra 2003.

44 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, Amnesty International, Madrid, Noviembre de 2016.

45 CIDH, Informe Anual 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV.A, Uso de Fuerza

46 Ídem.

47 Ver: artículo 4 III transitorio del 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 26/05/2019.

48 ONU, “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley,” adoptados en el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, La Habana Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

cuándo actúe en tareas de seguridad pública”.⁴⁹ Para la realización de dicho objetivo y ajustándose a los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos la Ley

- Establece las normas generales bajo las cuáles los integrantes de las instituciones de seguridad pueden ejercer el uso de la fuerza y utilizar armamento oficial para el desempeño de sus funciones.
- Regula el catálogo normativo de funciones, derechos, obligaciones, y prohibiciones para los integrantes de las instituciones de seguridad que ejercen el uso de la fuerza;
- Establece las reglas el control y administración del equipamiento oficial de los integrantes de las instituciones de seguridad.
- Norma los esquemas de coordinación operativa para las instituciones de seguridad en el uso de la fuerza y del armamento oficial;
- Brinda certeza jurídica y transparencia jurídica a la ciudadanía en relación al uso de la fuerza que realicen las instituciones de seguridad en el ejercicio de sus funciones.
- Establece un régimen de responsabilidades por la inobservancia de la Ley.

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad se encuentra regulada en la Ley, con base en los siguientes principios:

- Pleno respeto de los derechos humanos.
- Absoluta necesidad: para que el uso de la fuerza sea la última alternativa para tutelar la vida e integridad de las personas o evitar que se vulneren bienes jurídicamente protegidos o con el fin de mantener el orden y la paz pública, al haberse agotado otros medios para el desistimiento de la conducta del agresor.
- Legalidad: para que la acción de las instituciones de seguridad se realice con estricto apego a la Constitución, a las leyes y a los tratados ratificados por México.
- Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible , minimizando el uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello pueda resultar
- Proporcionalidad: para que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor y el nivel de riesgo exhibido, de tal forma que los agentes apliquen medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y

49 Artículo 1, Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, DOF 27/05/2019.

- Rendición de cuentas y vigilancia: para que existan controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.

Cabe señalar que los protocolos y procedimientos del uso de la fuerza deberán atender a la perspectiva de género, la debida protección de niñas, niños y adolescentes, así como la atención de situaciones de riesgo en el interior o en las inmediaciones de guarderías, escuelas, hospitales, templos, centros de reclusión y otros lugares en el que se congreguen personas ajenas a los agresores.

Se regulan en la LNUF tanto los procedimientos del uso de la fuerza como los instrumentos de uso de fuerza que se asignen a las instituciones de seguridad y a los agentes. Para evitar el tráfico ilegal de armas, las instituciones deberán registrar huellas, las características que impriman los proyectiles u ojivas, las estrías o rayado helicoidal de las armas de fuego bajo su resguardo, así como de las armas y equipo asignado a cada agente.

La LNUF precisa que el uso de las armas de fuego es una medida extrema. Por lo tanto, no podrán utilizarse como señal de advertencia, tampoco podrán usarse para controlar o disipar manifestaciones. Cabe señalar que el ámbito de aplicación de la Ley se extiende a los centros de reinserción social, para evitar que ningún miembro de los cuerpos de seguridad pueda infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden superior o circunstancias especiales como justificación de la tortura. Además, se puntualiza en la Ley que los cuerpos de seguridad deberán asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

7. CONCLUSIONES

I. Los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Millones de personas han modificado sus patrones de vida, algunas de ellas para protegerse se han desplazado, abandonando sus hogares y todos sus bienes. Dicha violencia ha generado que se normalicen en la población, la comisión de crímenes de lesa humanidad, como las desapariciones, las ejecuciones forzadas, la trata de personas, el tráfico de migrantes y los feminicidios, aumentando cada día más las víctimas de estos delitos. Crímenes cuya comisión genera responsabilidad internacional del Estado mexicano, cuándo no se garantiza el derecho de acceso a la justicia, y se tolera la impunidad.

II. Desde la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la dependencia se abocó a la consolidación de una reforma constitucional y leyes secundarias en materia de seguridad, en las que se permitiera al gobierno federal en coordinación con las entidades federativas y municipios garantizar el derecho fundamental a la seguridad.

III. La reforma constitucional con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, contemplan la emisión de las leyes de la Guardia Nacional, Nacional de Registro de Detenciones y Nacional sobre el Uso de Fuerza, además de reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública.⁵⁰

IV. La Ley de la Guardia Nacional, define a la institución como una “institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría. De Seguridad Pública y Protección Civil. Se rige por los más altos estándares en su formación y desempeño, además por los principios de servicio a la sociedad, disciplina y respeto irrestricto a los derechos humanos.

V. La Ley Nacional de Registro de Detenciones concentra e intercambia diversos registros para crear una base común de operación, a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y de sus órganos administrativos desconcentrados, a través del cual se pueda identificar y localizar a las personas inmediatamente después de su detención por la probable comisión de un delito o por una posible infracción administrativa.

VI. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública consolida un sistema nacional de información, como un conjunto integrado, organizado y sistematizado de bases de datos que permiten a las instituciones de seguridad pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones.

VII. El objetivo central de la Ley Nacional Sobre Uso de Fuerza es el de regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuándo actúe en tareas de seguridad pública.

8. FUENTES DE CONSULTA

Normativa Interna

Documento: Aportaciones de los foros escucha para construir la agenda de políticas de Estado para la construcción de la paz entre todos,” en <https://www.consultareconciliacionnacional.org>

Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en https://www.infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/219-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf.

Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, DOF, 16/05/2019.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, DOF 26/032019.

50 Dispone la reforma constitucional que el Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma, se expedirá la ley de la Guardia Nacional y se harán las adecuaciones legales conducentes. Asimismo, se expedirán las leyes nacionales que reglamenten el uso de fuerza y el registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto.

Exposición de Motivos de la Ley de la Guardia Nacional, [https://www.senado.gob.mx/64/l-legislación aprobada](https://www.senado.gob.mx/64/l-legislación-approbada).

Ley de la Guardia Nacional, DOF 27/05/ 2019.

Exposición de Motivos, Ley Nacional de Registro de Detenciones, [https://www.senado.gob.mx/64/l-legislación aprobada](https://www.senado.gob.mx/64/l-legislación-approbada).

Ley Nacional del Registro de Detenciones, DOF: 27/05/2019.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF 27/05/2019.

Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza, DOF 27/05/2019.

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, DOF 26 01/2017.

Normativa Internacional

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, suscrita en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor internacional 23 de marzo de 1966, ratificación de México 24 de marzo de 1981, entrada en vigor para México 24 de marzo de 1981, publicación DOF 7/05/1981.

ONU, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 7 de diciembre de 1979.

ONU, Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados en el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del delincuente, La Habana Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

ONU, Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra 2003.

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, Amnesty International, Madrid, Noviembre de 2016.

CIDH, Informe Anual 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV.A, Uso de Fuerza

Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Serie C. No. 220, emitido por la Corte, 26 de noviembre de 2010, en www.corteidh.or.cr/ct/jurisprudencia2/busqueda_casos-contesiosos.cfm

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco del 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371, www.corteidh.or.cr/ct/jurisprudencia2/busqueda_casos-contesiosos.cfm

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trueba Arcineaga y otros del 27 de noviembre de 2018, Serie C, No. 369; www.corteidh.or.cr/ct/jurisprudencia2/busqueda_casos-contesiosos.cfm

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y Otros vs México, Sentencia de 28 de Noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, No. 370, en www.corte.org.cr/cf/jurisprudencia2/index/ctm2lang=2.