



# ¿VIOLENCIA O **AGRESIÓN**?

## Las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública

■ Estefanía Medina Ruvalcaba\*

El presente ensayo tiene la intención de realizar un análisis sobre la participación de la Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública desde el cuestionamiento: ¿violencia o agresión?, por parte del ejército en sus acciones como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este orden de ideas se analizan conjuntamente los instrumentos jurídicos que regulan las funciones de seguridad pública con relación a la aplicación de la violencia en ejercicio legal y legítimo de la fuerza, de la cual tiene facultad el Estado en determinados casos; sin embargo, el análisis se concretiza en comparar si las Fuerzas Armadas cumplen con los lineamientos para tales funciones y las consecuencias ocasionadas por la falta de tal cumplimiento. Finalmente se concluye con la ponderación de la implementación de la Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública aseverando que ésta tiene como consecuencia la agresión en contra de civiles de forma indiscriminada y se realiza la propuesta de otra institución encargada de la seguridad pública que cuente con todas las características necesarias para llevar a cabo tales funciones de la manera adecuada.

En la actualidad México se encuentra en un estado grave de incremento de violencia de forma general y sistematizada, el objetivo central de este breve ensayo es un hacer un análisis sobre la violencia ejercida por el Estado hacia los ciudadanos en la realización de actividades tendientes a la seguridad pública del país, principalmente los actos ejecutados por miembros de las Fuerzas Armadas en la mal llamada «guerra» contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Este tema es de gran relevancia en la actualidad, ya que el incremento de la delincuencia se ha generado en gran medida por las estrategias gubernamentales emprendidas en aras de la seguridad, ya que las acciones para erradicar los niveles de violencia consisten en aplicar más violencia por parte del Estado —sin una organización ni tácticas eficaces— por lo cual es preciso realizar un análisis sobre los actos emprendidos por el gobierno mexicano, así como las consecuencias de los mismos, y de esta manera ser capaces de reconocer si nos encontramos ante actividades de violencia legítima ejercida por el Estado teniendo como justificación la seguridad pública o si

\* Estudiante de 6º semestre de la licenciatura en Derecho, Universidad Iberoamericana (UIA) León  
164273-0@leon.uia.mx

## se prohíbe a los particulares ejercer violencia o hacerse justicia por propia mano

se trata de actividades tendientes a agredir a los ciudadanos sin una real y absoluta justificación fáctica y jurídica.<sup>1</sup>

Para tales fines es necesario referir primeramente en qué consiste la agresión y la violencia, así como las diferencias y similitudes que existen entre las mismas.

La Real Academia de la Lengua Española define agresión como: «f. Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño. U. t. en sent. Fig o acto contrario al derecho de otra persona» (página electrónica). Así

mismo define a la violencia como «acción violenta o contra el natural modo de proceder» (*idem*).

Por lo tanto, es posible inferir que la violencia y la agresión no son conceptos sinónimos, sino que la agresión es un tipo de violencia con fines determinados, que son los de afectar a otra persona. Es decir, no toda la violencia tiene fines de causar un daño a otra persona, pues existen algunos casos de la vida en sociedad en los que es necesario realizar actividades violentas para salvaguardar bienes jurídicos de mayor valor que el que se va a afectar. Es decir, la regla general es «no violencia»; sin embargo, en los casos en que es estrictamente necesario ejercer actos violentos, es obligatorio que éstos correspondan a una situación que no tenga otra alternativa de solución o en la que, habiendo aplicado todos los métodos no violentos, éstos resulten insuficientes.

Con base en la organización democrática y representativa que se tiene en México, cada uno de sus ciudadanos concede al

Estado su porción de poder a fin de que éste sea el garante de la salvaguardia de sus bienes y valores fundamentales como seres humanos, haciéndolo poseedor originario del uso de la fuerza legítima; con ello se prohíbe a los particulares ejercer violencia o hacerse justicia por propia mano, dejando únicamente algunos casos de excepción, como los son la legítima defensa, el estado de necesidad, el ejercicio de un derecho o cumplimiento de un deber, entre otras, las cuales encontramos con mayor detalle en las causas de antijuricidad de derecho penal.

No obstante en el caso de los servidores públicos, encargados de velar por la seguridad de la población, la situación en torno a la violencia tiene una regulación específica desde distintos aspectos jurídicos. El primer instrumento jurídico —que si bien no es estrictamente vinculante para el Estado mexicano— sí establece lineamientos internacionales sobre los cuales debe regirse la conducta de los funcionarios públicos es el denominado «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) el 17 de diciembre de 1979, en el cual se establece la regulación del ejercicio de la violencia de la siguiente forma:

*Artículo 3: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas (OAS, página electrónica).*

Por lo tanto, encontramos el límite impuesto a ese ejercicio de la fuerza legítima por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y ésta únicamente puede aplicarse cuando sea estrictamente necesaria y, además, de forma proporcional a la resistencia del tercero que se pretende

<sup>1</sup> El incremento de la violencia se encontraba a la baja entre 1992 y 2007, sin embargo, la lucha emprendida por el gobierno federal incrementó de forma acelerada la violencia en el país a los más altos niveles registrados como en 1991 (Escalante, 2011).

someter, ya que de lo contrario tal uso de la fuerza se estaría extralimitando, para convertirse no en un uso justificado de la violencia, sino en una agresión a los ciudadanos por parte de miembros del Estado. Así mismo el Código de conducta establece con relación al trato de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hacia los ciudadanos:

*Artículo 5: Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (idem).*

En este artículo se encuentra expresamente la obligación de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte de los funcionarios, y por lo mismo no se puede invocar justificación alguna para la realización de tales agresiones. Esta obligación también la encontramos en instrumentos de carácter vinculante para el Estado mexicano, como los son la Convención Internacional contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Por su parte los «Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley»<sup>2</sup> adoptados por la Asamblea general de la ONU el 7 de septiembre de 1990, establecen los lineamientos que los Estados deben cumplir para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley limiten el uso de armas de fuego y empleo

de la fuerza a los mínimos posibles y sólo en casos de máxima gravedad, de manera que resulte imposible recurrir a otros medios para evitar tal agresión.

En su artículo 4° los principios señalan que:

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

En el mismo sentido, los principios indican lo siguiente:

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

Así mismo los principios establecen la obligación del Estado de capacitar y tener al personal que cumpla el perfil adecuado para la realización de funciones de seguridad pública, lo cual está expresamente determinado en el artículo 18 de la siguiente manera:

<sup>2</sup> El mencionado instrumento jurídico no es vinculante para el Estado mexicano, sin embargo, son muestra de la pauta internacional y por lo tanto deben constituir principios rectores en la materia.



Orden - desorden

los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación continua y completa. Tales aptitudes serán objeto de examen periódico (idem).

Por su parte, en el nivel de regulación interna, para dar cumplimiento a tales instrumentos encontramos la «Ley que regula la fuerza para los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal», en la cual se especifica de forma detallada como debe llevarse a cabo la aplicación de la fuerza en circunstancias estrictamente necesarias.

El artículo 9° de la citada ley establece las circunstancias explícitas en las que puede hacerse uso de medios violentos de forma legítima, debido a que las circunstancias del caso lo ameritan; éstas se acreditan en los siguientes supuestos:

- I. Someter a la persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna ley o reglamento;
- II. Cumplir un deber o las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes;

- III. Prevenir la comisión de conductas ilícitas;
- IV. Proteger o defender bienes jurídicos tutelados; o
- V. Por legítima defensa (Gobierno del Distrito Federal, página electrónica).

Por lo tanto, con base en el principio de legalidad, en el cual la autoridad únicamente está facultada para realizar los actos expresamente permitidos en la ley, se entenderá que en ningún otro caso las autoridades de seguridad pública (policía) podrán llevar a cabo actos violentos con cualquier otra finalidad que en los casos ya mencionados.

Sin embargo, al incluir a las Fuerzas Armadas en la «lucha» contra el narcotráfico y la delincuencia organizada de la forma en la que se está implementando actualmente, la certeza de que se cumpla con estos lineamientos para el ejercicio de la fuerza legal o la violencia ejercida legítimamente por el Estado es prácticamente nula, debido a que esta institución es de naturaleza distinta y creada para funciones que no son las de seguridad pública. Dichas funciones están enfocadas al resguardo de la soberanía nacional, la paz interior; entre otras, por lo que la implementación de tales cuerpos está propiciando la afectación a los derechos fundamentales de los ciudadanos y degenera el uso de la violencia legítima de los casos justificados, en agresiones generalizadas y sin los controles adecuados por parte del Estado para poder limitar las posibles violaciones. En este orden de ideas Emilio Álvarez Icaza, ex procurador de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) opina al respecto:

para el Ejército es muy difícil entender la guerra. Hay una guerra, hay un enemigo, entonces considera el Ejército actuamos en

*consecuencia. Pero resulta que el enemigo es civil, al que se le tienen que respetar las reglas del debido proceso y eso genera mucha tensión (Díaz, 2009:34).*

De acuerdo con la opinión de Emilio Álvarez es preciso contextualizar el papel de las Fuerzas Armadas, ya que éstas tienen la función de defensa y ataque, es decir, su disciplina militar y por lo tanto, su obligación de respeto al orden jerárquico se distingue de los requerimientos que se tienen para una institución de seguridad pública, la cual, en principio debe ser de prevención y sólo en los casos estrictamente necesarios —como los analizados con anterioridad— se puede ejercer la violencia, sin dejar de apegarse a la legalidad y sobre todo a la proporcionalidad de las circunstancias. Sin embargo, para las fuerzas militares la perspectiva es distinta, ya que no están entrenados y capacitados para investigar, prevenir y defender los casos acorde a tales limitantes, sino que responden a la sinergia de defensa y ataque indiscriminadamente.

Algunas de las consecuencias más graves han sido las violaciones a derechos humanos perpetradas por elementos del ejército. Las cifras de las consecuencias negativas que genera la implementación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública crecen; la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) publicó que fueron por lo menos 934 las quejas notificadas en su contra hasta julio de 2009, en las que se dijeron afectados por lo menos 888 civiles, dentro de un total de más de 2 000 quejas en lo que va del sexenio hasta mediados de 2009 (nomasabusos.com). El incremento de las violaciones a los derechos humanos es acelerado al pasar de 182 en 2006, a 367 en 2007 hasta la alarmante cifra de 934 en julio de 2009 (*idem*).

Los números totales hasta marzo de 2010 señalan que hubo 3 430 quejas contra el ejército ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), presentando un incremento de casi 100% con relación a 2009 cuando se registraron 1 791 quejas (Proceso, 9/05/2010:13).

De lo anterior se deriva primero la falta de capacitación de las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos; sin embargo, las Fuerzas Armadas determinan que cuentan con el entrenamiento y conocimiento necesario en dicha materia (Medina<sup>3</sup>, 2010), lo que se contrapone con toda la educación y formación militar. La capacitación de defensa y ataque propia de las fuerzas militares —y no de prevención y defensa que debe realizarse en las funciones de seguridad pública— pueden llevar a exponer como hipótesis que las Fuerzas Armadas cometen delitos en contra de civiles debido a que no están capacitados para realizar funciones de seguridad pública y al ser implementadas en una mal denominada «guerra», éstas consideran a todos los ciudadanos un enemigo, y no a quienes deben proteger y respetar sus derechos fundamentales, aunque se trate de presuntos delincuentes.

Otra probabilidad es la impunidad, consistente en la falta de una debida impartición de justicia cuando se cometen delitos por parte de militares a civiles, lo que también es factor generador de violaciones a los derechos fundamentales, debido a que en México los casos de violaciones a los derechos humanos por parte de militares a civiles son investigados por la Procuraduría de Justicia Militar y juzgados por un juez militar, o en su caso el Supremo Tribunal de Justicia Militar, órganos jurisdiccionales que no gozan de independencia del Poder Ejecutivo ni de la propia SEDENA, pues no pertenecen al Poder Judicial, lo que es

<sup>3</sup> General de Brigada y director de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas.

considerado como violatorio de derechos fundamentales y de tratados internacionales ratificados por el país, respecto de las garantías en un debido proceso (Centro de Derechos Humanos..., 2009:48).

Existen innumerables ejemplos de la agresión de elementos del Ejército a civiles en aras de seguridad y fundamentándose en el ejercicio legal de la fuerza del Estado; sin embargo, a manera de ejemplo se hará mención de uno de los múltiples casos en los que es posible apreciar cómo la violencia legal de cual está facultada el Estado puede derivar en agresiones a los ciudadanos, además la falta de medios jurídicos adecuados para hacer frente a este tipo de violencia-agresión.

*Detención ilegal de ocho civiles y tortura de cuatro personas, entre ellas un menor: el 7 de mayo de 2007 en Apatzingán Michoacán, son detenidos seis hombres, una mujer y un menor, posteriormente a un enfrentamiento entre soldados y presuntos sicarios en el que fallecieron civiles y miembros del Ejército, sin embargo, los detenidos no tuvieron relación con los hechos.*

*Los detenidos fueron llevados a la 43° zona militar y permanecieron ahí 15 horas sin ser presentados ante el Ministerio Público (MP) o la autoridad judicial, tres personas y el menor fueron víctimas de torturas que incluyeron golpizas, patadas, cubrieron sus cabezas con bolsas negras que dificultaban la respiración y los obligaron a permanecer en el piso con los ojos vendados, mientras los soldados les preguntaban «para quién trabajaban». Tres días después el ministerio público determinó*

*que no existían elementos para ser vinculados al enfrentamiento y ordenó su liberación (Human Rights Watch, 2009:40).*

La SEDENA archivó el proceso penal y administrativo señalando que no existían elementos o pruebas suficientes para procesar a los miembros castrenses, pese al señalamiento realizado por el Ministerio Público Federal de investigar a los soldados que se extralimitaron en sus funciones, en la investigación administrativa se señaló que no es competente para realizar indagaciones por la comisión de posibles violaciones a los derechos humanos.

En conclusión las Fuerzas Armadas no cuentan con los controles necesarios para fungir como elementos de seguridad pública, debido a que no es una de sus funciones legítimamente establecidas; además, no cuentan la Fuerzas Armadas con los controles necesarios para tal ejercicio, lo cual deriva en que la violencia, que de forma extraordinaria puede ejercer el Estado en aras de un bien jurídico mayor, se transforme en agresiones graves perpetradas por elementos del mismo Estado, los cuales son los encargados de hacer cumplir la ley.

Es por todo lo anterior que la propuesta es que se retiren paulatinamente a las Fuerzas Armadas de tales funciones y se cree una policía de mando único en el nivel nacional debidamente capacitada y entrenada para poder hacer frente a los requerimientos de seguridad actual, pero resguardando los límites que la autoridad tiene establecidos para el ejercicio de la violencia.



## REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (s/f) «Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer la ley». Disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/academia/amnistia/htm/06htm>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2009) *¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio de sexenio de Felipe Calderón*. México: Centro Prodh.
- Díaz, Gloria Leticia (2009) «La debilidad de Calderón propicia la impunidad». En *Proceso*. Septiembre 6. México.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española-RAE. Disponible en <http://buscon.rae.es/draef/>
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011) «Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso». En *Nexos*. Enero 3. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Articulo=1943189>
- Gobierno del Distrito Federal (2008) «Ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal». En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 319. Abril 22. Disponible en [statecasefiles.justia.com/estatales/distrito-federal/ley-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-de-los-cuerpos-de-seguridad-publica-del-distrito-federal.pdf](http://statecasefiles.justia.com/estatales/distrito-federal/ley-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-de-los-cuerpos-de-seguridad-publica-del-distrito-federal.pdf)
- Human Rights Watch (2009) «Mexico's misuse of military justice to prosecute abuses in counternarcotics and Public Security operations». En *Uniform Impunity*. Abril. EUA: Human Rights Watch. Disponible en [siempre.com/reports/1.pdf](http://www.hrw.org/reports/1.pdf)
- Medina, Benito (2010) «Las Fuerzas Armadas en seguridad pública». Conferencia Magistral. Agosto 24. México: UIA.
- Nomásabusos.org (s/f) «Boletín informativo sobre abusos en el contexto de los operativos militarizados 2009». Septiembre. Disponible en [www.nomasabusos.org](http://www.nomasabusos.org) [Consultada el 16 de octubre de 2009]
- Organization of American States-OAS (s/f) «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley». Disponible en [http://www.oas.org/juridico/spanish/dna\\_res21.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/dna_res21.pdf)
- Proceso (2010) Núm. 1749, mayo 9. México.