

FUNCIÓN POLICIAL CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS: PREVENCIÓN DE TRATOS CRUELES E INHUMANOS Y TORTURA POR PARTE DE LA POLICÍA

MIRIAM ROCÍO CHACÓN GARNICA¹
JORGE PEDRO RAZIEL ROMERO CHACÓN²

Sumario

Introducción. 2. Función policial. 3. Derechos humanos. 4. Tortura y tratos crueles e inhumanos. 5. Conclusiones.

Resumen

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hay un gran número de expedientes de queja por tortura cometidos por la Policía Federal. Para explorar más esta problemática, en este artículo se hará una revisión de la función policial, los derechos humanos y la tortura y los tratos crueles e inhumanos, para al final proponer una posible solución para disminuir las quejas y aumentar la confianza de la sociedad.

Palabras clave: Policía, Seguridad Pública, Derechos Humanos, Tortura, Tratos crueles e inhumanos

¹ Catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad De La Salle Bajío. Correo electrónico: mrochacon@gmail.com

² Egresado de la Licenciatura en criminología y criminalística de la Universidad De La Salle Bajío. Correo electrónico: jorgepedro.leones@gmail.com

Abstract

According to the National Human Rights Commission, there are a large number of torture complaint files committed by the Federal Police. To explore this problem further, this article will review the police function, human rights and torture and cruel and inhuman treatment, to finally propose a possible solution to reduce complaints and increase the trust of society.

Keywords: Police, Public Security, Human Rights, Torture, Cruel and inhuman treatment.

1. Introducción

De acuerdo con el informe anual de actividades 2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de las 10,157 quejas registradas como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, 783 corresponden a quejas realizadas contra la Policía Federal. Asimismo, en la solicitud de información a la CNDH con número de solicitud 9617 del 13 de febrero de 2017, se reporta que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero del año 2010 al 31 de diciembre de 2016, se realizaron 182 quejas por concepto de tortura contra la Policía Federal.³

La sola existencia de estos datos es alarmante, ya que se supone que los elementos de policía son los encargados de brindar protección a la sociedad. Si ellos están incurriendo en estos delitos, es decir, van contra la ley, ¿en quién se puede confiar para que nos cuide? Para explicar los alcances de este problema, en el presente artículo se hará una revisión de la situación desde tres ámbitos: 1) la función policial, donde se explicará qué es la seguridad pública, la definición de policía, su principal función y los principios que la rigen. Todo esto para conocer un poco más de su ideología y estructura. 2) Después, nos adentraremos en el ámbito de los derechos humanos, además de comentar sobre la obligación de las autoridades con respecto a ellos y cómo entran los elementos de policía en estas obligaciones. Y 3) un apartado dedicado a la tortura y los tratos crueles e inhumanos, donde veremos la definición de acuerdo con la ley y algunos artículos relevantes y relacionados con el actuar de la policía.

Gracias a esto, se tendrá un panorama más amplio de la problemática para impulsar un cambio en la función policial.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Respuesta a la solicitud de información con número de solicitud 9617.

2. Función policial

Antes de comenzar a explicar la función policial, resulta necesario revisar el concepto de seguridad pública, ya que de esta misma es de donde parten las directrices sobre el trabajo que realizan los policías. Al respecto, La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), en su artículo segundo define la seguridad pública como

función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.

Se toma esta definición en lugar de la presentada en el artículo 21 constitucional debido a que este último es muy general en su acepción.

La seguridad pública tiene varios ámbitos de trabajo para cuidar la integridad de las personas, desde lo que sería la prevención y la persecución de los delitos, así como la reinserción social de la persona privada de su libertad. Se trabaja tanto antes de la comisión de un delito, como durante y después del mismo, debido a que se repite de manera constante en todas partes. Este proceso permite mantener el orden público de acuerdo con lo indicado por las leyes. No es una función exclusiva de una sola institución, sino un sistema de instituciones con un mismo fin, dentro del cual se encuentra la institución policial. Káram Beltrán (2014: 330-332) menciona:

Al igual que el uso de la fuerza y la función de seguridad pública, la planeación, conducción, dirección y operación de la economía, las finanzas, el desarrollo social, corresponden a la autoridad oficial.

Para cumplir con la misión que como corporaciones tienen, las fuerzas de seguridad pública federales, estatales y municipales, entendidas como no dependientes del Ejército Mexicano, sino de los gobiernos civiles de México, también necesitan tener una escala axiológica y un sentido de organización de los cuales, desde siempre, han carecido. De inicio, no saben cuáles son sus misiones y desde ahí falta una visión de planeación estratégica y de sustento deontológico.

Las fuerzas de seguridad pública no se encuentran separadas del gobierno, sino que forman parte de sus funciones y, por lo tanto, depende del gobierno proveerles de todos los recursos necesarios para llevar a cabo sus objetivos. Sobre todo depende del mismo gobierno delimitar cuáles son los campos de acción de estas autoridades, es decir, hasta dónde pueden llegar en el cumplimiento de su deber, darles una escala de valores que deben seguir en su trabajo diario, claramente indicados y comprensibles para

que no haya lugar a interpretaciones erróneas. Si las mismas autoridades que se supone deben proteger la ley la llegan a quebrantar para su beneficio, no serían diferentes de los delincuentes. La unidad mínima dentro de este sistema de seguridad pública es la policía, de la cual existen distintas definiciones, pero de acuerdo con Orellana Wiarco (2016: 72), se puede resumir en dos grandes campos:

El primero que tiene que ver con la institución, es decir, como cuerpo policial, integrado por el conjunto de mecanismos que se organizan en torno a un sistema, cuya esencia se encuentra en el poder público del Estado, en la prevención y represión de las conductas antisociales, sean estas infracciones administrativas o aun delitos; y el segundo, se refiere a la actividad desplegada para llevar a cabo el ejercicio de ese poder público.

De acuerdo con esta explicación, la policía se compone de varias directrices dadas por el Estado para llevar a cabo sus funciones dentro del sistema llamado “seguridad pública”, y por las personas que llevan a cabo estas acciones. Como se puede apreciar, ambas estructuras están íntimamente relacionadas, por ello, si alguna de ellas incumple con sus funciones, no solo se afectará a sí misma, sino también a la parte complementaria, lo que a su vez dañará la percepción de las personas en general sobre la policía y disminuirá su confianza en ella.

Centrándonos en la principal función de la policía, Orellana Wiarco (2016: 75) menciona que es “constituirse en uno de los mecanismos de lograr la seguridad pública, a través de ser un instrumento para obtener el orden público”. Esto quiere decir que el fin último debe ser mantener el orden público para llevar tranquilidad a las personas en general. Este orden se debe mantener dentro del marco que determina el Estado.

Con la reforma constitucional de 2008, se actualizaron los principios que rigen a las instituciones de seguridad pública, dentro de las cuales se encuentra la policía. Estos principios rectores son legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El mismo Wiarco (2016: 80-82) menciona algunos puntos sobre el principio de legalidad:

Dentro del principio de legalidad se menciona que la policía, como toda autoridad del Estado no puede actuar fuera de los límites de la ley.

El uso de la fuerza por la policía es uno de los problemas que tienen que ver con el principio de legalidad, pues el límite de la violencia legítima por el Estado se encuentra en el respeto a los derechos humanos.

La policía, al cumplir con las tareas que tiene asignadas en el terreno de seguridad pública se ve en ocasiones obligada a hacer uso de la fuerza, a obrar con violencia, pero mientras esta se aplique tanto formalmente de acuerdo con los límites fijados

en la ley, como materialmente en la protección de bienes jurídicamente tutelados, estará utilizando violencia legítima.

Y sobre el principio de respeto a los derechos, el mismo autor comenta (2016: 88):

El artículo 21 de la Carta Magna en su reforma del 18 de junio del 2008 sumó a los principios bajo los cuales debe actuar la policía el que corresponde al respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, recalcando de esta manera la obligación de las instituciones de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios en materia de seguridad pública que deben al respeto a los derechos humanos de todo individuo.

Se resaltan estos dos principios sobre los demás porque están muy relacionados entre sí. En el principio de legalidad se menciona que la policía puede hacer uso de la fuerza dentro de lo establecido por las leyes, en las cuales se hace énfasis en proteger los derechos humanos de las personas. Ahora bien, existen situaciones en las que, para poder salvaguardar la integridad de una persona, la policía tiene que violar los derechos humanos de otra, y lo puede hacer dentro de los límites marcados, más allá se consideraría una situación completamente diferente, pues el agente estaría haciendo uso de su posición para dañar a alguien.

Como se puede apreciar, la policía no la conforman tan solo los agentes que vemos todos los días en las calles, sino se trata de una institución con sus reglas y directrices (determinadas por el Estado) con funciones de seguridad pública. El problema principal que enfrentan es el de brindar seguridad sin violentar los derechos humanos, lo cual es una tarea difícil, ya que hay situaciones donde los límites entre violentar o no los derechos de otra persona es muy borroso y en el momento se debe tomar una decisión para que el asunto no sea más grave. El trabajo de un policía respecto a la protección de los derechos humanos es una tarea muy difícil de llevar a cabo en la práctica.

3. Derechos humanos

Desde la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos han permeado en todos los ámbitos de gobierno, y el ámbito de seguridad pública no es la excepción. Pero ¿qué son los derechos humanos y cuál es su relación con las autoridades? Quintana Roldan y Sabido Peniche (2016: 21) definen los derechos humanos como

El conjunto de atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, su dignidad y sus potencialidades por el mero hecho de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos

jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren o violenten, por tener la calidad de derechos fundamentales.

En pocas palabras, son los derechos que tenemos por el simple hecho de ser humanos, y que deben estar explícitamente integrados en las legislaciones vigentes para que todos los conozcan y no se puedan violentar y, en el caso de ser violentados, ya sea por las autoridades o la sociedad, cómo proceder para denunciar estos actos. En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) se apunta:

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Constantemente se debe hacer conciencia sobre los derechos humanos, debido a que son inherentes a la persona y no se pueden suprimir o eliminar, ni siquiera por un momento, siempre están presentes. Es una obligación del Estado velar que existan medidas de protección de estos ante las instituciones y la sociedad, además de que estén claramente indicados en la legislación vigente.

Carbonell (2015: 44-45) dice respecto a las obligaciones de las autoridades:

Los derechos fundamentales suponen obligaciones precisas para los distintos niveles de gobierno y que, en consecuencia, la llamada división vertical de poderes (derivada de la estructuración de la república mexicana como Estado federal) no puede ser alegada como excusa para dejar de cumplir con esas obligaciones [...] Los derechos fundamentales generan obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno, que bajo cualquier circunstancia deben observar lo que en cada caso señalan la Constitución y los tratados internacionales. Las obligaciones generales de las autoridades (señaladas a partir de ahora por el párrafo tercero de artículo 1) estarán además reforzadas si un precepto constitucional distinto les asigna una competencia concreta.

Al ser los derechos humanos inherentes a todas las personas se generan obligaciones para todos los niveles de gobierno. No importa si es nivel federal, estatal o municipal, o si dentro de una institución están en la cabeza de esta o en un nivel menor. Todas las personas están obligadas a respetarlos. Y no solo se debe respetar lo que marca la

Constitución, sino también los tratados internacionales en los que México es parte. El desconocimiento de la legislación no exime de su cumplimiento.

En el caso de la policía, no importa si estás a cargo de una comandancia o si eres un policía raso, por el simple hecho de ser una autoridad estás obligado a velar por la protección de los derechos humanos. Pero, como ya se mencionó anteriormente, esto es difícil en situaciones en las cuales el tiempo de reacción es muy corto y se debe tomar una decisión rápida, en ellas muchas de las veces se comenten violaciones a estos derechos sin siquiera saberlo.

4. Tortura y tratos crueles e inhumanos

Estas dos situaciones violatorias de derechos humanos se comenten de manera frecuente entre los policías, con o sin el conocimiento de sus superiores, con o sin el conocimiento de que están incurriendo en ellas. Por ello, quepa definir primero, de acuerdo con la legislación, qué es cada una. En el artículo primero de la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (1986) se define la tortura como:

Todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentes a estas.

En la Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Cruelles, Inhumanos o Degradantes (2013) de Venezuela, en su artículo 5, numerales 3 y 4, se definen “trato cruel y “trato inhumano o degradante” en los siguientes términos:

3. Trato cruel: son actos bajo los cuales se agrede o maltrata intencionalmente a una persona, sometida o no a privación de libertad, con la finalidad de castigar o quebrantar la resistencia física o moral de ésta, generando sufrimiento o daño físico.
4. Trato inhumano o degradante: son actos bajo los cuales se agrede psicológicamente a otra persona, sometida o no a privación de libertad, ocasionándole temor, angustia, humillación; o un grave ataque contra su dignidad, con la finalidad de castigar o quebrantar su voluntad o resistencia moral.

Por desgracia, dentro de la legislación mexicana (o la internacional) no existe una definición clara de lo que son los tratos crueles e inhumanos, solo se define la tortura (lo cual es un hueco dentro de nuestras leyes), y se toma en consideración la gravedad de los daños para clasificarla como uno u otro. Aun así, se puede apreciar que estos delitos son cometidos exclusivamente por las autoridades que hacen uso de su poder para obtener un beneficio o castigar a un individuo, (aunque la definición de trato cruel y trato inhumano está abierta a que cualquier persona la pueda cometer).

Hay dos convenciones a las que está adjunto México con relación al tema de la tortura y los tratos crueles. En primer lugar, dentro de la “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (1986) se destacan los siguientes dos artículos:

Artículo 10.-

1. Todo Estado Parte velará porque se incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley, sea este civil o militar, del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas que puedan participar en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento de cualquier persona sometida a cualquier forma de arresto, detención o prisión.

Artículo 16.-

1. Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona.

El artículo 10 comentado vela por la formación de los funcionarios públicos respecto a los derechos humanos para tratar a la persona como se debe, considerando su valor como persona y preservando su dignidad, ya que cuando se está en el poder se puede llegar a abusar del mismo. Mientras, el 16 busca proteger más a las personas cuando los actos que se han cometido contra ellas no lleguen a ser tortura, pero sí tratos crueles e inhumanos.

Como se dijo más arriba, no hay una definición clara sobre lo que son estos últimos más allá de su gravedad, pero de la misma manera deben existir leyes para castigar tales actos.

Por otra parte, en la “Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura” (1987) se resaltan los siguientes artículos:

Artículo 3.-

Serán responsables del delito de tortura:

- a. Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- b. Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

Artículo 7.-

Los Estados Parte tomarán medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura. Igualmente, los Estados parte tomarán medidas similares para evitar otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En el artículo 3 se busca ampliar la responsabilidad de los actos de tortura a no solo las autoridades que lo cometan, sino a terceros que actúen instigados por estas, es decir, autor y cómplices; esto con el objetivo de que si una persona es instigada a participar en una tortura, también reciba un castigo.

En el artículo 7 se vuelve a hacer referencia a la educación y adiestramiento para prevenir la tortura y los tratos crueles e inhumanos, pero con una adición importante, se hace especial énfasis en los agentes de policías y los responsables de las personas privadas de su libertad. Esto debido a que son las autoridades con más predisposición a cometer estos delitos.

Ahora bien, que se haga una referencia clara a los agentes de policía en una convención sobre la prevención de la tortura es algo grave, ya que se supone que son los encargados de preservar la integridad de las personas, pero al cometer este delito, están yendo en contra de su función completamente. Entonces ¿cuál es la función de la policía? Y no solo eso, sino que los malos agentes afectan a todo el sistema, por lo que la sociedad empieza a confiar menos en ellos, lo cual genera más inseguridades y es un círculo vicioso del cual es muy complicado escapar, ya que la confianza, una vez perdida, es muy difícil de reconstruir.

5. Conclusiones

Los elementos de policía son los primeros encargados en brindar seguridad a la ciudadanía en general, para tal meta deben prepararse no solo en cómo actuar cuando suce-

de un delito, sino también en cómo tratar a las personas que están cuidando, como lo señalan los principios que los rigen de acuerdo con el artículo 21 constitucional. Para esto, desde que se están capacitando en la academia, se debe enseñar a los elementos de policía a respetar los derechos humanos y a no incurrir en los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos. Pero ello no se detiene ahí, sino resulta necesario que se estén capacitando de manera constante, pues esta es una de las obligaciones de los elementos de policía, ya que en el campo olvidan algunas enseñanzas de la academia y empiezan a actuar de forma diferente a la que está reglamentada. Además, es una de las obligaciones que el Estado tiene que cumplir de acuerdo con las convenciones que ha firmado. Con esta propuesta se busca solucionar el problema de violación de derechos humanos de tortura y tratos crueles que existe en nuestro país por parte de los elementos de policía, como se puede ver en los datos presentados en este artículo. Y así se puede volver a construir la confianza en la institución policial.

A pesar de que este artículo se limitó a elementos de policía, se pueden realizar otros más examinando también el actuar de los elementos del ejército, e incluso de los propios funcionarios, sobre cómo su actuar frente a la sociedad tiene que estar basado en un trato digno a todos por igual.

Referencias

Carbonell, M. (2015). *Los derechos humanos en México. Régimen jurídico y aplicación práctica*. México: Editorial Flores.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual de Actividades 2018. Recuperado de: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=118>.

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1986. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D4.pdf>.

Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, 1987. Recuperado de: www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D10.pdf.

Káram Beltrán, A. (2014). *Policía Federal Mexicana. Una propuesta de unificación*. México: Acento Veintiuno.

Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Asamblea Nacional. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela

N° 40212. 2013. Recuperado de: http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos_leyes/ley-especial-para-prevenir-y-sancionar-la-tortura-y-otros-tratos-cruels-in-humanos-o-degradantes.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017. Recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf.

Orellana Wiarco, O. A. (2016). *Seguridad pública. Profesionalización de los policías*. México: Editorial Porrúa.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Quintana Roldán, C. F. y Sabido Peniche, N. D. (2016). *Derechos Humanos*. México: Editorial Porrúa.

