

CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

3.1. Introducción

México atraviesa una etapa muy compleja en materia de procuración e impartición de justicia. Esta complejidad se observa a partir de la concurrencia de varios factores como el aumento en el índice de homicidios dolosos; la percepción de inseguridad que comparte gran parte de la población; la emisión reciente y constante de legislación en la materia que, contrario a lo deseable, ha creado un entramado de atribuciones y procedimientos; la persistencia de prácticas corruptas en torno a la procuración e impartición de justicia y el incremento en la impunidad en las violaciones a los derechos humanos.

A partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad y Justicia (2008),⁵⁷ de Derechos Humanos (2011),⁵⁸ de Amparo (2011 y 2013),⁵⁹ y del Sistema Nacional Anticorrupción (2015), el aparato estatal de procuración e impartición de justicia en el país ha iniciado el tránsito de un modelo mixto a un modelo acusatorio y oral.⁶⁰

⁵⁷ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008. fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁵⁸ DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁵⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011, fecha de consulta el 12 de julio de 2018 y DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁶⁰ Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*, México, febrero de 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

Estas reformas suponen la base sobre la cual se desarrolle un sistema jurídico mexicano de justicia penal capaz de cumplir de forma cabal con las obligaciones genéricas y los deberes específicos en materia de derechos humanos que tiene el Estado.⁶¹

Las reformas constitucionales referidas, pretenden producir una transformación sustancial de todo el sistema jurídico mexicano de procuración e impartición de justicia, principalmente en materia penal, para construir un nuevo sistema jurídico nacional garantista que propicie el ejercicio y disfrute de los derechos humanos de todas las personas en el país, contemplados tanto a nivel constitucional como convencional. No obstante, persisten grandes problemas al respecto que, como tales, demandan una solución.

Al compás de dicha transformación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se erige como un órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución, que tiene como fin la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos.

Es preciso destacar el trabajo de la CNDH en la prevención, protección y atención de las violaciones de derechos humanos. Esto a través del ejercicio de la facultad conferida por el artículo 40 de su propia Ley,⁶² y en los artículos 116⁶³ y 117⁶⁴ de su Reglamento Interno,

⁶¹ Véase, Salazar Ugarte, Pedro, coord., *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, p. 120.

⁶² El artículo 40 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala: “El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto”.

⁶³ El artículo 116 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone:

“Para los efectos del artículo 40 de la Ley, se entienden por medidas precautorias o cautelares todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador general solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos”.

⁶⁴ El artículo 117 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala:

“El Visitador General podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente responsables, constituyendo razón suficiente que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos. Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, mediante la utilización de cualquier medio de comunicación escrito o electrónico. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice por vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 105 de este Reglamento.

consistente en poder requerir la implementación de medidas precautorias o cautelares a las autoridades competentes, para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos, con el fin de evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, o la producción de daños de difícil reparación; lo que constituye sin lugar a dudas una herramienta importante en la prevención de daños o violaciones más graves.

Además, para cumplir con los objetivos citados, la CNDH tiene entre sus atribuciones, por un lado, conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal y de formular recomendaciones públicas inatacables,⁶⁵ denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y, por el otro lado, investigar violaciones graves a derechos humanos.⁶⁶ En este sentido, dichas recomendaciones y demás instrumentos jurídicos elaborados por este organismo han sido relevantes, al impulsar el acceso a la justicia y la construcción de un marco jurídico de protección integral de los derechos humanos, en armonía con los estándares internacionales establecidos en la materia.

Por su parte, la configuración del Sistema Nacional Anticorrupción⁶⁷ ofrece una propicia ocasión para emprender el camino hacia la independencia y autonomía, tanto de las instancias de procuración, como de impartición de justicia.

En el presente diagnóstico se presenta el estado que guarda la administración y procuración de justicia en México, específicamente con relación a las temáticas abordadas por los nueve instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en la materia y que son objeto de este estudio.

Para ello, en primer término, se estudia la reforma constitucional de 2008 en materia de Seguridad y Justicia y su relación con las demás reformas constitucionales pertinentes; en

Cuando los hechos fueren ciertos y la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Nacional para que decrete una medida cautelar o precautoria los niegue o no adopte la medida requerida, se hará constar en la recomendación que se emita, una vez realizadas las investigaciones para que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto”.

⁶⁵ De acuerdo al artículo 47 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

⁶⁶ El artículo 102 Constitucional, apartado B, párrafo décimo primero establece “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas”.

⁶⁷ La Reforma Constitucional de 27 de mayo de 2015, prevé la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, pues el artículo 113 Constitucional vigente establece que el sistema “es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

segundo lugar, se hace referencia a los principales problemas que enfrenta el Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México; en tercer lugar, se desarrolla el Sistema Nacional Anticorrupción y el papel que desempeña en la procuración y administración de justicia en México; en cuarto lugar, se plasma la importancia de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la materia; y, en quinto lugar, se hace referencia a la evolución de la temática abordada por los nueve instrumentos de posicionamiento que son objeto de este estudio.

3.2 La reforma constitucional de 2008 en materia de Seguridad y Justicia

Previo a hacer referencia a la reforma constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad, publicada el 18 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*,⁶⁸ que modificó los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es pertinente recordar los cambios que a lo largo de un siglo ha sufrido el artículo 16 constitucional, con la finalidad de aquilatar la trascendencia de la instauración de un modelo acusatorio y oral de justicia penal en el país.

Propiamente, el artículo 16 constitucional consagra el derecho a la seguridad jurídica y, como tal, sienta las bases para las actuaciones estatales que invadan la esfera jurídica de las personas. Así, desde su promulgación, la Constitución queretana de 1917, estableció que:

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyados aquéllos por declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.⁶⁹

⁶⁸ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, fecha de consulta 12 de julio de 2018.

⁶⁹ *Political Database of the Americas, Constitución Federal de 1917, República de México*, Georgetown University, 2006. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

A partir de su emisión y hasta 1983,⁷⁰ el artículo quedó intocado y el proceso penal se sustentó en el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado.⁷¹ Es de destacar que, según el texto primario, la orden de aprehensión podía ser expedida con el apoyo de la declaración bajo protesta de persona digna de fe, lo que a todas luces resultaba subjetivo y, en consecuencia, otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad investigadora.

Muchos años más tarde, el 3 de septiembre de 1993, fue reformado por segunda ocasión el artículo en comento, a fin de introducir en su segundo párrafo la categoría “tipo penal”. Dicho artículo a la letra decía: “No podrá librarse orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado”.⁷²

Con base en esta reforma, el 10 de enero de 1994 se modificaron varias leyes secundarias a fin de darle operatividad, principalmente el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.⁷³

⁷⁰ Dentro de esta primera modificación, fue adicionado el artículo 16 Constitucional a fin de salvaguardar la inviolabilidad de la correspondencia y establecer derechos y límites a la presencia de los miembros del ejército, véase DECRETO que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de febrero de 1983. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794117&fecha=03/02/1983, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

⁷¹ Díaz Aranda, Enrique, *Dolo*, México, Porrúa, 2010, p.14.

⁷² DECRETO por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 3 de septiembre de 1993. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780397&fecha=03/09/1993, fecha de consulta el 8 de julio de 2018.

⁷³ Esta reforma también modificó disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Extradición Internacional, el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Véase DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 10 de enero de 1994. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4657555&fecha=10/01/1994, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

La transición del concepto *cuerpo del delito* a *tipo penal* no fue únicamente semántica. Para efectos de procuración de justicia fue determinante y generó un cambio importante en la forma en que los procedimientos de investigación y persecución de los delitos se llevaron a cabo. La necesidad de contar con la existencia de datos que acreditaran los elementos que integran el tipo penal supuso un requisito complicado de colmar para la autoridad investigadora, pues trascendía a la imputación directa que anteriormente bastaba o a la existencia objetiva del cuerpo del delito, ya que requería que se demostraran los elementos que integraban los tipos penales, incluidos, por ejemplo, el dolo o la culpa del presunto responsable.⁷⁴

Lo anterior, suponía garantías de salvaguarda al inocente, pero demandaba ahínco en la integración de las averiguaciones previas, lo que se tradujo en un incremento en los índices criminales y en la percepción de la impunidad, al no ser capaz la autoridad de integrar las averiguaciones previas como auténticas investigaciones y no sólo como expedientes de trámite.

La redacción del artículo 16 constitucional en esa época (1993-1999) puede suponer un antecedente importante a la reforma de 2008, al intentar transformar al Ministerio Público y a las Policías en agentes investigadores profesionales y meticulosos, pues la misma tendía a unificar criterios y con ello dotar de certeza jurídica al proceso, ya que el ministerio público, el juez y el abogado sabían los elementos que debían probar o desvirtuar y, en consecuencia, cuándo y dónde realizar las argumentaciones dogmáticas o probatorias respectivas.⁷⁵ Lo que necesariamente equilibraba la relación entre las partes.

Ante el panorama adverso por el incesante aumento de la delincuencia, en 1998 el Estado decidió dar marcha atrás y retomar la idea de cuerpo del delito en los textos penales dentro de un contexto amplio: una cruzada contra el crimen y la delincuencia, auspiciada por el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. En efecto, en su cuarto informe de labores, el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, textualmente indicó que: “Con el fin de disponer de instrumentos jurídicos que impidan a los delincuentes evadir la acción de la justicia, se ha propuesto una reforma a los artículos 16, 19, 20, 22 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las iniciativas de reformas buscan, en primer término, situar en su adecuada dimensión los

⁷⁴ Díaz Aranda, Enrique, *op. cit.*, p. 163.

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 188.

requisitos para que los jueces libren órdenes de aprehensión y emitan autos de formal prisión”.⁷⁶

Lo anterior trajo como resultado la reforma constitucional del 8 de marzo de 1999,⁷⁷ que cambió la redacción del artículo 16 constitucional a fin de retomar la idea del cuerpo del delito y prescribió que las órdenes de aprehensión serían libradas cuando existieran “datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”. Esta postura es motivo de preocupación para quienes abrazan una postura a favor de los derechos humanos, pues privilegiar las detenciones rápidas sobre una investigación confiable, eventualmente generará perjuicios en contra de personas no involucradas en la comisión de delitos, pero que, por su apariencia, su estatus social o simplemente las condiciones de tiempo y espacio en que suceden los hechos, son tomadas como personas probablemente responsables.

La reforma de 1999 exigió únicamente que el Ministerio Público acreditara los elementos objetivos del delito, flexibilizando así la alta exigencia impuesta por el constituyente en 1994. Dichas exigencias tenían por objeto no privilegiar a los delincuentes sino proteger a los que no lo son⁷⁸ y con ello, salvaguardar los derechos de éstos y enfilar los esfuerzos estatales a la investigación y localización de los verdaderos delincuentes. De ahí que, en lugar de combatir los obstáculos técnicos, jurídicos y presupuestales para la debida investigación y persecución del delito, se optó por eliminar principios fundamentales del Derecho Penal como el de presunción de inocencia.

Los cambios que ha sufrido la Constitución y la legislación secundaria en materia de procuración de justicia permiten hablar de un proceso de transición de un modelo mixto –no inquisitivo, pues no recayó nunca en una sola persona o institución el carácter de acusador y decisor– a un modelo acusatorio en la actualidad. El procedimiento mixto fue poco activo en el tema de la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso, dado que no hacía énfasis en los principios básicos de debido proceso, sino en los de corte inquisitivo, tales como:

⁷⁶ Zedillo, Ernesto, *4º. Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, Capítulo 2, 1998. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/4info/escrito.html>, fecha de consulta 3 de julio de 2018.

⁷⁷ DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo de 1999. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

⁷⁸ Díaz Aranda, Enrique, *op. cit.* p. 192.

1. *Prueba pre constituida*. Todas o casi todas las pruebas se desarrollaban por y ante el órgano de acusación. En la primera etapa del procedimiento, denominada “averiguación previa”, el Ministerio Público actuaba con el carácter de autoridad e incluso gozaba de fe pública. Los hechos o las circunstancias de los que diera cuenta se consideraban verdad legal (fe pública), por lo que difícilmente se podía impugnar algún señalamiento o constancia que él mismo realizara. Y llevaba a cabo actuaciones que en sí mismas, al final constituían pruebas en contra de la persona indiciada al momento de judicializar el caso. De este modo, era bastante común que las pruebas que aportaba el Ministerio Público sirvieran de base y, en muchas ocasiones, fueran las únicas desahogadas para la sentencia. Así, la prueba desahogada por el propio órgano de acusación era difícilmente controvertida por la defensa, la cual no contaba con los recursos y medios de los que se valía el órgano de acusación.⁷⁹
2. *Identidad del Juez*. El juez que libraba la orden de detención, calificaba la detención, el auto de procesamiento y dictaba la sentencia. Se daba el caso extremo en que el mandato de detención era prácticamente el mismo que el que contenía la sentencia, toda vez que las pruebas desahogadas en la averiguación previa eran la base del mandato de detención, del procesamiento formal y de la sentencia, pues difícilmente la defensa podía aportar mayores pruebas que las desahogadas en la primera etapa.
3. *Reiteración de pruebas*. En virtud de que las pruebas se desahogaban en la etapa inicial, en la investigación las mismas pruebas eran repetidas, casi de manera ritual, ante el juez. En la práctica, al mandato de detención únicamente se le iban agregando pruebas que generalmente consistían en la repetición –vía ampliación– de las mismas, y que ya se habían desahogado en la etapa previa o bien en la inicial. En consecuencia, las personas que declaraban en la indagatoria lo volvían a realizar, pero ahora ante el juez, sin sentido alguno pues no era válida en esta instancia su retractación o, al menos, modificación de sus deposiciones iniciales. Esto bajo el argumento de que eran preferibles las declaraciones iniciales, pues se presumían sin aleccionamiento, por lo que se les confería mayor valor probatorio.
4. *Detención para investigar*. Esta característica invertía un principio básico de debido proceso: investigar para detener. Con esta característica, se afectaba sistemáticamente la libertad de las personas en aras de privilegiar la investigación.⁸⁰
5. *Prisión preventiva como regla general*. La excepción era precisamente el ser procesado en libertad, toda vez que principios como la calificación de delitos graves o el término medio aritmético no mayor a cinco años convertían a la libertad procesal en excepción.

⁷⁹ Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La averiguación previa*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 24.

⁸⁰ *Idem*.

Ello alimentaba lo que en la teoría se denominaba “los presos sin condena”, pues la regla general bajo la que operaba el sistema implicaba la prisión de la persona, inclusive, en aquellos casos en que, por no ser grave el delito, se concedía la libertad, previo el otorgamiento de garantía, principalmente económicas. Dicha situación hacía que a muchas personas procesadas les resultara inalcanzable la libertad, además de que la decisión judicial que soportaba este estado de cosas, y que era denominada formal prisión, denotaba que aun alcanzando la libertad siempre se tenía presente la amenaza de la prisión.

6. *Tortura como medio para obtener la confesión de los detenidos.* Esto se daba de manera frecuente en razón de que la confesión era considerada la prueba “reina”. El sistema que había implementado el Código de Procedimientos Penales en sus inicios, y aún a principios de la década de los noventa, permitía a la policía recibir denuncias y obtener declaraciones, normalmente extraídas por medio de tortura física que, más tarde, fue transformándose también en tortura psicológica. Esta práctica era tolerada puesto que se otorgaba mayor peso probatorio a las primeras declaraciones de la persona detenida, emitidas ante la policía, que a las declaraciones ulteriores, emitidas ante el Ministerio Público o el juez. Es de destacar que, incluso, se confería a la persona acusada la carga de la prueba en los casos en los que alegaba haber sido torturada.
7. *Procesos excesivamente prolongados.* En afán de privilegiar el derecho a la defensa, se propiciaba que los procesos se prolongaran por años. Si a esto se le suma que la persona procesada estaba detenida, es evidente que nos encontrábamos ante un panorama contrario a los principios de derecho más elementales, tales como la presunción de inocencia o la justicia pronta y expedita. Así pues, en los procedimientos penales se podían observar varios períodos prolongados de inactividad procesal, lo que en sí constituye una deficiente integración de la indagatoria. Esto sucedía no sólo durante la averiguación previa ya que la misma situación se reproducía en los tribunales.
8. *Presunción de responsabilidad.* Se detenía sistemáticamente para investigar y, aún más, la propia persona imputada es quien debía probar su inocencia. Si bien la fórmula jurídica era al contrario, esto es, se debía dar primacía a la presunción de inocencia, el planteamiento en el sistema penal anterior era detener a las personas por mera sospecha; invertir la carga de la prueba para la persona indiciada, pues era ella quien tenía que probar su inocencia y no la autoridad quien debía probar la responsabilidad; detener para procesar, y, eventualmente, determinar la culpabilidad de la persona indiciada. El sistema jurídico permitía lo anterior bajo dos figuras jurídicas particularmente inquisitivas: la probable responsabilidad y el hecho posiblemente

constitutivo de delito, lo cual posibilitaba a las autoridades policiales, ministeriales y judiciales detener y enjuiciar con elementos mínimos de sospecha.

De este modo, la intervención del Estado en el proceso penal se materializó en el acaparamiento para sí de todos sus aspectos: desde la investigación hasta la ejecución de las penas. Se depositó en el Ministerio Público la exclusividad del conocer y obrar en todos los pormenores del delito. Se negó la posibilidad de que la víctima accediera a la administración de justicia. Ésta debía comunicar al Ministerio Público sus pretensiones y éste, una vez que se imponía del caso, la desplazaba y asumía la titularidad de la acción, no en su nombre —en cuanto persona que se ha visto disminuida en su esfera de derechos—, sino en representación de la sociedad agraviada por la afectación a uno de sus integrantes.⁸¹

Así, el Ministerio Público decidía si investigaba, puesto que definía sus tiempos de investigación y, en su caso, si ejercía acción penal, ya que disponía de libertad de decisión, incluso del momento para hacerlo, mientras no estuviera prescrita esa acción. Si decidía no hacerlo, materialmente la víctima no disponía de derecho alguno para oponerse, hasta que en 1995 se abrió, vía interpretativa, la oportunidad de impugnar el ejercicio de la acción penal, de conformidad con el criterio de jurisprudencia 114/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸²

Las características y los principios propios del sistema procesal penal que imperaba en México propiciaban que se violentaran sistemáticamente los derechos humanos de las personas que se veían involucradas en un litigio, ya sea como víctimas o como imputadas. Ante las arbitrariedades de este procedimiento penal, las personas tenían, en términos generales, tres mecanismos para su defensa: el juicio de amparo; el mecanismo de queja ante la CNDH; y, en última instancia, acudir a la justicia internacional.

El juicio de amparo es el medio jurisdiccional por excelencia para la defensa de los derechos humanos en México. Anteriormente a las reformas en materia de derechos humanos de 2011 y de amparo de 2011 y 2013, el juicio de amparo tenía como objetivo la protección de las garantías individuales por leyes o actos de autoridad que las violaran, según lo señalaba el

⁸¹ Aguilar Morales, Luis María, “Reforma constitucional en materia penal de 2008. Antecedentes, objetivos y ejes rectores”, en Gómez González, Arely (coord.), *Reforma Penal 2008-2016. El Sistema Penal Acusatorio en México*. México, INACIPE, 2016, p. 29.

⁸² SCJN, Acción Penal. Es procedente el juicio de amparo, mientras no se establezca en ley la vía jurisdiccional de impugnación ordinaria, para reclamar las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella (Artículo 21, Párrafo Cuarto, De La Constitución Federal). Época: Novena. Registro: 190963. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, octubre de 2000. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P./J. 114/2000, p. 5.

artículo 103, fracción I, de la Constitución. Esta disposición no experimentó cambios desde su redacción original en la Constitución de 1917; de hecho, tuvo como su inspiración el artículo 101 de la Constitución de 1857, que era prácticamente similar en su redacción.⁸³

A partir de las reformas señaladas de 2011 y 2013, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los *derechos humanos* reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de acuerdo con los artículos 103, fracción I, de la Constitución y 1, fracción I, de la Ley de Amparo.⁸⁴ No obstante lo anterior, hay que destacar que si bien el juicio de amparo es un mecanismo jurisdiccional valioso y fundamental en el ordenamiento jurídico mexicano para la defensa de los derechos humanos de todas las personas, también es un recurso costoso, formal y excesivamente técnico.

Además de los mecanismos de defensa jurisdiccionales (como el juicio de amparo) para la defensa de los derechos humanos violentados ante las arbitrariedades del proceso penal, desde su creación, las personas han contado con la CNDH, organismo constitucional autónomo protector de los derechos humanos, con oficiosidad al actuar, accesibilidad, sus mecanismos de queja sin formalismos jurídicos para su intervención y, sobre todo, con su trabajo dirigido a la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano. Así pues, la CNDH se ha consolidado como una institución importantísima en la defensa de los derechos humanos que influye en la forma de actuar de las autoridades, llegando al punto de señalarles sus deficiencias en los procedimientos realizados y, sobre todo, buscando incidir en la erradicación de los abusos cometidos por las autoridades, a través de la elaboración y emisión de recomendaciones a las autoridades. Particularmente, con las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales intenta llegar

⁸³ Al respecto, véanse: Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de marzo de 2009, p. 2; Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 15 de febrero de 2011, pp. 2 y 4.

⁸⁴ Abúndese más sobre este tema en: García Herrera, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de amparo mexicano”, *Revista Derecho del Estado*, No. 34, enero-junio de 2015, pp. 153-181; Fernández Fernández, Vicente y Nitzá Samaniego Behar, “El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México”, *Revista IUS*, vol. 5, núm. 27, enero-junio de 2011, pp. 173-200.

a un mayor número de autoridades, a fin de prevenir la realización o repetición de actos violatorios a los derechos humanos.⁸⁵

Las prácticas violatorias a los derechos humanos por parte de los operadores del sistema penal tuvieron como consecuencia que a lo largo de los años la CNDH emitiera diversas observaciones y recomendaciones al respecto, y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales y organismos internacionales de derechos humanos emitieran jurisprudencia y recomendaciones respectivamente, evidenciando las señaladas violaciones a los derechos humanos, propiciadas por las características y los principios del sistema penal mixto, los cuales son incompatibles con un sistema democrático de derecho. Esencialmente, las observaciones versaban sobre detenciones ilegales, tortura, allanamientos ilegales, uso ilegítimo de la fuerza, criterios sobre detención, allanamiento y puesta a disposición de las autoridades de la persona imputada, integración deficiente de las investigaciones, y otras arbitrariedades cometidas por la actuación de policías y agentes del Ministerio Público.

Estas observaciones fueron analizadas y resueltas vía jurisprudencial por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y antes por los Tribunales Colegiados de Circuito, pero alcanzaron su máxima expresión con las demandas entabladas en contra del Estado Mexicano por violaciones a los derechos humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales tuvieron como consecuencia que emitiera siete sentencias condenatorias para México por tales motivos.⁸⁶ En dichas sentencias se evidenció la falta de cumplimiento de México a los compromisos internacionales asumidos en materia de protección y respeto a los derechos humanos y la grave crisis del sistema de justicia penal vigente al momento de las violaciones.

⁸⁵ En este sentido, véase, Serna de la Garza, José María e Isidro De los Santos Olivo, coords., *La dinámica del cambio constitucional en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018.

⁸⁶ Del periodo comprendido del 2004 al 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido de varias demandas en contra del Estado Mexicano y ha emitido 7 sentencias condenatorias respecto de 8 casos contenciosos en contra de nuestro país, a saber: Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013; Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010; Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010; Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010; Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009; Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009; y, Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Estas sentencias internacionales son vinculantes para el Estado mexicano. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es, fecha de consulta: 29 de octubre de 2018.

Entre estas sentencias destacan Campo Algodonero, Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, así como el caso de Alfonso Martín del Campo Dodd.⁸⁷

Para el 2008, año de la reforma en materia de seguridad y justicia, México ya contaba con varias demandas próximas a resolverse por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos, relacionadas con temas de tortura, desaparición forzada de personas, violencia de género y violaciones al debido proceso. En estos casos se denunciaba la grave problemática existente en el ámbito de procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local. Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no había entrado al fondo del asunto, ya se había tomado conocimiento del Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México, el 3 de septiembre de 2004, por un tema relacionado con actos de tortura hacia el quejoso, evidenciando las deficiencias existentes en el sistema inquisitivo penal.

Era necesario transformar el sistema de justicia en uno más garantista y protector de los derechos humanos de las personas que intervienen en el proceso penal, ya sea en calidad de imputadas o de víctimas; y en uno que respondiera a los reclamos nacionales e internacionales existentes en la materia. De este modo, la reforma penal propuso la transformación a un sistema de justicia penal de corte acusatorio, adversarial y fundado en una serie de principios de derechos humanos en favor de la persona imputada y de las víctimas, basado en un modelo de juicios llevados ante tribunales, en forma oral y pública, bajo un método de audiencias. En este contexto es que se ha dado una importante transformación legal del sistema de justicia penal mexicano, aunado a las reformas constitucionales y los procesos de implementación para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano.⁸⁸

⁸⁷ García Ramírez, Sergio, *et. al.*, coords., *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 2014. Las sentencias condenatorias para México, emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr>

⁸⁸ El cumplimiento de las sentencias internacionales trajo como consecuencia que nuestras autoridades jurisdiccionales federales tuvieran que pronunciarse en torno a cómo había de llevarse a cabo el reconocimiento y cumplimiento a dichas resoluciones, así como también, respecto a la jerarquía de las normas convencionales de derechos humanos en el derecho mexicano y de toda norma derivada de la jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, cabe citar las resoluciones de la SCJN, recaídas al Expediente "Varios" 912/2010 y la que resolvió la Contradicción de Tesis 293/2011, la primera, con motivo del cumplimiento a la Sentencia de la Corte Interamericana dictada en el Caso Rosendo Radilla y, la segunda, una Resolución de una denuncia de Contradicción de Tesis, en donde se precisó que la jerarquía de las normas de derechos humanos contenidas en los Tratados internacionales en los que México es parte y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de rango constitucional y vinculantes para todas las autoridades mexicanas. Disponible en:

3.2.1 Contenido de la reforma penal de 2008

La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia penal se caracteriza por ser una reforma democratizadora y ha tenido un impacto sin precedentes.⁸⁹ De un lado, porque en sus orígenes proviene, en gran medida, de la demanda de la sociedad civil organizada de contar con un sistema de justicia penal eficaz que no viole los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso y otorgue justicia a las víctimas.

De este modo, la multicitada reforma de 2008 es un parteaguas en la justicia penal ya que cambia sustancialmente el proceso y la forma de tramitar un caso. Busca transitar e instaurar un modelo en el que se cumpla el debido proceso y erradicar las prácticas nocivas del modelo anterior (mixto-inquisitivo), en el cual se violentaban sistemáticamente los derechos de las personas que se veían involucradas en un litigio penal, ya sea como víctimas o como imputadas.

La iniciativa de reforma constitucional de 2008 fue presentada por el Ejecutivo Federal y enviada al Senado de la República y a la Cámara de Origen el 9 de marzo de 2007.⁹⁰ El dictamen emitido por la Cámara de Diputados incluyó diez iniciativas más, presentadas por los diversos grupos parlamentarios allí representados, las cuales fueron discutidas y aprobadas por ambas cámaras, desde principios de diciembre de 2007 y hasta el 6 de marzo de 2008.⁹¹ El Dictamen, elaborado y aprobado por ambas cámaras del Poder Legislativo, culminó con la promulgación y aprobación del Decreto respectivo por el Ejecutivo Federal, quien lo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, mediante el cual se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo

http://www.dplf.org/sites/default/files/scjn-expediente_varios_912-2010_0.pdf; <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=129659&SeguimientoID=556>, fecha de consulta: 28 octubre de 2018.

⁸⁹ Véase, García Ramírez, Sergio, *La Reforma Procesal Penal en la Constitución Mexicana: Transacción y Transición*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013. pp. 516 y 517. García Ramírez Sergio, Islas de González Mariscal Olga, coord., *Evolución del sistema penal en México, tres cuartos de siglo*. México, UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2017.

⁹⁰ Véase., García Ramírez, Sergio y Olga Islas de González Mariscal, coord., *La reforma constitucional en materia penal, Jornadas de justicia penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009. Disponible en: http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reforma.constitucional.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

⁹¹ *Cuaderno de Apoyo. Reforma constitucional en materia de justicia penal y Seguridad Pública (proceso legislativo)*, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, 2008. Disponible en: www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf

115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹²

En los artículos transitorios de dicho Decreto se establecieron los lineamientos para llevar a cabo el proceso de implementación correspondiente, a través del desarrollo de la legislación secundaria. En el artículo segundo transitorio se lee lo siguiente:

Segundo.- El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órganos legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales (...).

Del artículo segundo transitorio se desprende que la implementación de esta reforma constitucional implicaría, en un primer momento, no sólo una serie de acciones legislativas a cargo de la Federación, sino también de Estados. Contempló que el sistema procesal penal acusatorio habría de entrar en vigor cuando lo determinara la legislación secundaria correspondiente y sin que excediera del plazo de ocho años, que se fijó para el 18 de junio de 2016. Y estableció que la Federación, las Entidades Federativas y la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) podrían adoptar el nuevo sistema de justicia penal conforme a la modalidad que determinaran, ya fuera de manera regional o por tipo de delito. Por cuanto hace a la Federación, ésta optó por llevar a cabo el proceso de implementación de manera regional.⁹³

⁹² DECRETO publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de esa fecha, *op. cit.*

⁹³ Véase Consejo de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal*, Suplemento 2015, México, SCJN, 2016, p. 12. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2016-11/NuevoSistemaPenal.pdf, fecha de consulta 12 de diciembre de 2018.

El artículo tercero transitorio especificó que en el caso de que algunas de las Entidades Federativas hubieran realizado acciones tendentes a la implementación del sistema procesal penal acusatorio en sus respectivos ordenamientos jurídicos, previo a la publicación del Decreto, se les daría pleno reconocimiento y entrada en vigor al día siguiente de la publicación de dicho Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, teniendo como efecto que las actuaciones procesales que se hubieran practicado por dichos Estados serían consideradas válidas, previa declaratoria correspondiente referida en este mismo artículo transitorio, de la siguiente manera:

Tercero.- No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, en las entidades federativas que ya lo hubieran incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieran practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo. (...).

El sistema de justicia penal incluyó una transformación no sólo en el proceso penal, sino en el sistema penitenciario, buscando que se implantara un régimen de reinserción social del individuo, basado en la modificación y revisión de las penas, debidamente regulado en la legislación secundaria que se emitiera en su momento para ese efecto,⁹⁴ la cual no podría exceder del plazo de tres años, contados a partir de la fecha de publicación del Decreto en comento: “Quinto.- El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. (...)”.

Asimismo, la reforma especificó el deber del Congreso de la Unión de expedir, en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la publicación del Decreto, una Ley que estableciera el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y el plazo de un año para que las Entidades Federativas emitieran sus leyes respectivas en la materia como se lee a continuación: “Séptimo.- El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de

⁹⁴ Véase, Sánchez Galindo, Antonio, “Situación general de las prisiones en la actualidad a nivel nacional”, en García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal Olga, (Coords.), *La situación actual del sistema penal en México XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, INACIPE, 2011.

Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia”.

La reforma constitucional contempló el deber de las diferentes autoridades federales y locales responsables de la implementación de destinar un determinado presupuesto para el diseño y la implementación de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura correspondiente, así como también para la capacitación del personal responsable de operar el nuevo sistema de justicia penal, tales como la formación y capacitación de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados:

Octavo.- El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados. (...).

Para la coordinación del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal se contempló la creación de una instancia de coordinación, que contaría con una Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC),⁹⁵ la cual coadyuvaría y apoyaría a los miembros que conformaran dicha instancia, a saber: representantes de los tres poderes, del sector académico y de la sociedad civil, de las conferencias encargadas de los temas de seguridad pública, de procuración de justicia, y de las presidencias de tribunales: “Noveno.- Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten”.

⁹⁵ DECRETO por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación, *Diario Oficial de la Federación* 13 de octubre de 2008. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5063719&fecha=13/10/2008, fecha de consulta 28 de octubre de 2018. La capacitación en el tema de derechos humanos por parte de la SETEC fue en el bloque 2, el cual se dirigió a todos los perfiles de los operadores del sistema. Disponible en: http://setec.gob.mx/es/SETEC/Perfilador_Docente, fecha de consulta 28 de marzo de 2018.

En ese sentido, se contempló la creación de un fondo para el financiamiento de las actividades de la Secretaría Técnica: “Décimo.- La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley”.

Posteriormente, el 17 de junio de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley Federal de Defensoría Pública; del Código Fiscal de la Federación, y de la Ley de Instituciones de Crédito.⁹⁶ Con todo esto, en junio de 2016 se dio paso a un nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

3.2.2 Características del nuevo sistema de justicia penal

El nuevo sistema de justicia constituye una reacción a los excesos y deficiencias que presentaba el sistema mixto y constituye una profunda transformación del sistema de justicia penal, del ámbito de la seguridad pública y de la ejecución de las sanciones penales.

Las características principales del sistema comprenden los siguientes rubros:⁹⁷

1. Principios;
2. Seguridad pública;
3. Presunción de inocencia;
4. Derechos de la víctima;
5. Medios alternos de solución de controversias;
6. Juicio oral, y
7. Juez de Control, Juez de Juicio Oral y Juez de Ejecución.

⁹⁶ Véase: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

⁹⁷ López Medrano, Delio Dante, “La oralidad en el procedimiento penal”, en *IterCriminis, Revista de Ciencias Penales*, núm. 2, segunda época, marzo de 2002, México, INACIPE, pp. 223 a 246.

1. Principios

La importancia de los principios radica en que sirven de guía y orientación a todo el sistema de justicia. Permiten darle coherencia y son útiles como parámetros de interpretación jurídica. En el derecho contemporáneo es común que los sistemas se vean orientados por sus principios.⁹⁸ Con base en lo dispuesto en el artículo 20 constitucional, el proceso penal será acusatorio y oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, los cuales son desarrollados en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP):

1.1. Publicidad

El artículo 5o. del CNPP dispone:

Artículo 5.- Principio de publicidad. Las audiencias serán públicas, con el fin de que a ellas accedan no sólo las partes que intervienen en el procedimiento sino también el público en general, con las excepciones previstas en este Código.

Los periodistas y los medios de comunicación podrán acceder al lugar en el que se desarrolle la audiencia en los casos y condiciones que determine el Órgano jurisdiccional conforme a lo dispuesto por la Constitución, este Código y los acuerdos generales que emita el Consejo.

Si bien el sistema mixto también consideraba que las audiencias debían ser públicas, en la práctica ello era la excepción, pues en los juzgados no había las condiciones materiales para hacer efectivo este principio, y en los tribunales apenas había lugar para las partes en el proceso, pero no siempre para el público. Actualmente, este principio de publicidad se logra hacer realidad con el diseño de los nuevos juzgados, construidos expresamente para este sistema, buscando hacer efectivo, al menos en este sentido, dicho principio.

1.2. Contradicción

Con relación a este principio, el artículo 6o. del CNPP establece: “Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este Código”.

Este principio busca evitar las prácticas en las que la persona indiciada no se enteraba que estaba siendo investigada, menos aún de las pruebas que obraban en su contra. De hecho, era

⁹⁸ *Idem.*

común que se le ocultaran las constancias para ser consignada con un juez, ya que casi todos los delitos tenían señalada la prisión preventiva. Así, lo común era que el Ministerio Público desahogara las pruebas que consideraba que apoyaban la acusación, sin que la persona imputada pudiera conocerlas y mucho menos oponerse o aportar pruebas que las contradijeran.

1.3. Concentración

El artículo 8 del CNPP prevé este principio: “Las audiencias se desarrollarán preferentemente en un mismo día o en días consecutivos hasta su conclusión, en los términos previstos en este Código, salvo los casos excepcionales establecidos en este ordenamiento. Asimismo, las partes podrán solicitar la acumulación de procesos distintos en aquellos supuestos previstos en este Código”. Este principio busca desahogar las audiencias en un solo momento a fin de no prolongar el desahogo de las pruebas durante meses e incluso años.

1.4. Continuidad

El artículo 7o. del CNPP regula este principio en los términos siguientes: “Las audiencias se llevarán a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en este Código”. A través de este principio se complementa el principio de concentración, pues exige que las audiencias no se interrumpan y que se lleven a cabo hasta el desahogo final. A fin de que el Órgano jurisdiccional pueda verificar las pruebas y argumentos de manera concentrada.

1.5. Inmediación

Este principio está previsto en el artículo 9 del CNPP, que dispone: “Toda audiencia se desarrollará íntegramente en presencia del Órgano jurisdiccional, así como de las partes que deban de intervenir en la misma, con las excepciones previstas en este Código. En ningún caso, el Órgano jurisdiccional podrá delegar en persona alguna la admisión, el desahogo o la valoración de las pruebas, ni la emisión y explicación de la sentencia respectiva”.

En el anterior modelo de justicia penal se toleraba que el desahogo de las audiencias se efectuara ante un secretario de acuerdos, sin la presencia del Juez, quien simplemente se limitaba a firmar y, de esa manera, avalaba todo lo desahogado a pesar no haber estado presente, aun cuando la ley lo exigía. Ahora, el principio de inmediación exige como requisito de validez de lo actuado que el Juez se encuentre presente y se hace efectivo con los nuevos juzgados y el hecho de que las audiencias sean video grabadas.

2. Seguridad Pública

Esta característica pretende poner fin al conflicto existente entre la Policía y el Ministerio Público por el control de la investigación. Se conservan las distintas instituciones policiales, dada la existencia de los tres órdenes de gobierno y que a los mismos se les atribuye la obligación de proporcionar seguridad. Sin embargo, la reforma busca unificar las funciones preventivas y de investigación de delitos, lo que es congruente con lo señalado en el dictamen del Senado.⁹⁹

En relación con la materia de Seguridad Pública, este precepto ha sido reformado a fin de establecer en términos precisos, la relación existente entre el Ministerio Público y las Policías en torno a la investigación de los delitos, además de regular la investigación preventiva y de inteligencia policial.

La reforma es congruente en relación con la regulación que existe en otros países donde la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará bajo la conducción y mando del Ministerio Público y además realizan funciones de análisis e investigación preventiva.

La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policía; sin embargo, se precisa que siempre que se trate de la investigación de los delitos ésta actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función, es decir, éste consolida con la reforma, su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

Estas comisiones unidas consideran necesario enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las Procuradurías o Fiscalías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación; no obstante, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de

⁹⁹ DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado con 79 votos en pro, 27 en contra y 4 abstenciones. Devuelto a la Cámara de Diputados, para efectos de lo dispuesto en el inciso e), del artículo 72 Constitucional, Gaceta Parlamentaria, 13 de diciembre de 2007, Discusión y votación, 13 de diciembre de 2007.

investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

Con ello se pretende la subordinación de la policía al Ministerio Público, dada la proclividad de la primera de “investigar” a través de la tortura. De esta forma, nuestro sistema jurídico reconoce dos funciones respecto de la investigación de delitos: preventiva y persecutoria.¹⁰⁰ Con relación a la Policía Ministerial, su función investigadora tiene su base constitucional en el artículo 21, párrafo primero, mientras que la facultad de investigación de las policías preventivas encuentra su fundamento en el párrafo noveno del mismo numeral.¹⁰¹ En estos términos, el artículo 21 constitucional dispone:

Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...)

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)

3. Presunción de inocencia

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución consagra el derecho a la presunción de inocencia que debe tener toda persona imputada, en los términos siguientes:

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; (...)

Este derecho constitucional busca eliminar la práctica de considerar a la persona imputada como culpable, *apriori*, lo cual conllevaba que debía demostrar su inocencia y defenderse estando presa, además de financiarse una defensa adecuada.

¹⁰⁰ Véase, Vázquez González de la Vega, Cuauhtémoc, *et al.*, *Nuevo paradigma policial en el sistema penal acusatorio*. México, Flores Editor, 2018.

¹⁰¹ López Medrano, Dante, *op. cit.*

La presunción de inocencia, otorga la posibilidad de que la persona imputada enfrente el proceso en libertad, combatiendo así la prevalencia de la prisión preventiva, medida que debe tener un carácter de excepcionalidad.

4. Derechos de la víctima

La redacción del texto constitucional vigente antes de la reforma de 2008, ya contemplaba un catálogo de derechos para las víctimas. Este hecho por sí solo, constituye un avance de suma importancia, pues incluso el viejo sistema ubicaba a la persona víctima como una tercera casi extraña al proceso. Actualmente la víctima se reconoce la calidad de parte en el proceso y puede defender sus derechos en la forma más amplia.

Ahora se cuenta con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que normativamente tiene la obligación de atender y apoyar a quienes hayan sido víctimas de un delito federal o de una violación a sus derechos humanos. Su fin es que las personas obtengan verdad, justicia y reparación del daño. Esto con independencia de que las personas puedan designar un asesor jurídico. Así lo establece el artículo 20 constitucional, apartado C:

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la

protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

5. Medios alternos de solución de controversias

Estos mecanismos son novedosos no solamente en el sistema penal sino en el sistema jurídico mexicano.¹⁰² Así lo prevé el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. (...)”

En este sentido, el CNPP dispone en su artículo 184 que las soluciones alternas sone el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso. El objetivo de estos mecanismos es precisado en el artículo 1o. de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que dispone:

Artículo 1.- Objeto general.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

6. Juicio oral

El artículo 20 constitucional dispone que el proceso penal será acusatorio y oral, lo cual se opone al sistema escrito, en el cual si la actuación no estaba contemplada en las actas, no era

¹⁰² Véase, Valadez Díaz, Manuel, *Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso*. México, Flores Editor, 2018.

considerada al momento de la resolución y no existía para fines jurídicos. Esto se traducía en dar gran importancia a la confección del “expediente” y se convertía en un ritual burocrático que implicaba constatar todo por escrito, en detrimento de la intermediación, la contradicción y, finalmente, de la justicia. En cambio, el nuevo sistema privilegia la oralidad, inclusive el juez debe velar porque las partes no recurran a la mera lectura de actuaciones, lo que era regla en el sistema mixto, en el que las partes se limitaban a dar lectura a sus posiciones, llegándose al extremo de únicamente ratificar sus escritos sin mayor argumentación oral, lo que ahora se encuentra prohibido. Así lo dispone el artículo 44 del CNPP:

Artículo 44.- Oralidad de las actuaciones procesales. Las audiencias se desarrollarán de forma oral, pudiendo auxiliarse las partes con documentos o con cualquier otro medio. En la práctica de las actuaciones procesales se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan darle mayor agilidad, exactitud y autenticidad a las mismas, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido.

El Órgano jurisdiccional propiciará que las partes se abstengan de leer documentos completos o apuntes de sus actuaciones que demuestren falta de argumentación y desconocimiento del asunto. Sólo se podrán leer registros de la investigación para apoyo de memoria, así como para demostrar o superar contradicciones; la parte interesada en dar lectura a algún documento o registro, solicitará al juzgador que presida la audiencia, autorización para proceder a ello indicando específicamente el motivo de su solicitud conforme lo establece este artículo, sin que ello sea motivo de que se reemplace la argumentación oral.

Si bien se discute si el actual sistema de justicia penal es eminentemente oral, o bien, de media oralidad, toda vez que el CNPP dispone que de ciertas actuaciones se deberá dejar constancia escrita,¹⁰³ el criterio general para considerar un sistema como oral o escrito lo constituye la validez de las deducciones. Es claro que la validez se da por la oralidad en la audiencia y que la necesidad de la escritura, en ciertas actuaciones, tiene únicamente el sentido de facilitar el conocimiento de la resolución, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 67 del CNPP:

Artículo 67.- Resoluciones judiciales.

La autoridad judicial pronunciará sus resoluciones en forma de sentencias y autos. Dictará sentencia para decidir en definitiva y poner término al procedimiento y autos en todos los demás casos. Las resoluciones judiciales deberán mencionar a la autoridad que resuelve, el lugar y la fecha en que se dictaron y demás requisitos que este Código prevea para cada caso.

¹⁰³ Acosta, Alejandro, “Oralidad. Lenta adaptación al nuevo sistema penal”, en *El Universal*, 12 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/03/12/oralidad-lenta-adaptacion-al-nuevo-sistema-penal>, fecha de consulta: 8 de marzo de 2018.

Los autos y resoluciones del Órgano jurisdiccional serán emitidos oralmente y surtirán sus efectos a más tardar al día siguiente. Deberán constar por escrito, después de su emisión oral, los siguientes:

- I. Las que resuelven sobre providencias precautorias;
- II. Las órdenes de aprehensión y comparecencia;
- III. La de control de la detención;
- IV. La de vinculación a proceso;
- V. La de medidas cautelares;
- VI. La de apertura a juicio;
- VII. Las que versen sobre sentencias definitivas de los procesos especiales y de juicio;
- VIII. Las de sobreseimiento, y
- IX. Las que autorizan técnicas de investigación con control judicial previo.

En ningún caso, la resolución escrita deberá exceder el alcance de la emitida oralmente, surtirá sus efectos inmediatamente y deberá dictarse de forma inmediata a su emisión en forma oral, sin exceder de veinticuatro horas, salvo disposición que establezca otro plazo.

Las resoluciones de los tribunales colegiados se tomarán por mayoría de votos. En el caso de que un Juez o Magistrado no esté de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, deberá emitir su voto particular y podrá hacerlo en la propia audiencia, expresando sucintamente su opinión y deberá formular dentro de los tres días siguientes la versión escrita de su voto para ser integrado al fallo mayoritario.

7. Juez de Control, Juez de Juicio Oral y Juez de Ejecución

El sistema de justicia penal actual termina con la figura de juez único, quien era el que desahogaba la primera instancia del procedimiento. Con ello, se pretendió que el juez de control, quien dirime las actuaciones prejudiciales y de preparación del proceso, sea distinto del juez que habrá de resolver acerca del fondo del asunto y resuelva la litis. Con todo ello se busca impedir que el juez del juicio oral tenga un conocimiento previo del asunto, para que su decisión únicamente tome en consideración las pruebas que ante él se desahoguen.¹⁰⁴ Así lo

¹⁰⁴ Véase, Martínez Garnelo, Jesús, *Derecho procesal penal en el sistema acusatorio y su fase procedimental oral*, 3a. ed., México, Porrúa, 2016.

prevé el CNPP en diversas disposiciones. Particularmente, se debe considerar la competencia de los jueces conforme lo dispone el artículo 133:

Artículo 133. Competencia jurisdiccional.

Para los efectos de este Código, la competencia jurisdiccional comprende a los siguientes órganos:

- I. Juez de control, con competencia para ejercer las atribuciones que este Código le reconoce desde el inicio de la etapa de investigación hasta el dictado del auto de apertura a juicio;
- II. Tribunal de enjuiciamiento, que preside la audiencia de juicio y dictará la sentencia, y
- III. Tribunal de alzada, que conocerá de los medios de impugnación y demás asuntos que prevé este Código.

Otro cambio sustantivo lo constituye la intervención judicial en la etapa de ejecución de la consecuencia jurídica del delito, campo que estaba regido únicamente por órganos administrativos que, a través de un procedimiento lineal y autoritario sin el mínimo respeto a las garantías procesales, conocían y resolvían todo lo relativo al cumplimiento de la sentencia.

A través de resoluciones administrativas, se resolvía tanto el sistema de vida al interior de los centros de reclusión y cumplimiento de sentencias, como la duración misma de las condenas, llegando incluso a modificarlas, sin que la persona agraviada tuviera a su disposición mecanismos jurídicos adecuados para controvertir las decisiones. Éstas, en no pocas ocasiones, dependían de la voluntad de un funcionario del ejecutivo, lo que limitaba o hacía nugatorio el derecho al contradictorio.

Con la incorporación al sistema penal de la figura del Juez de Ejecución, se pretende que todos los actos de molestia que se lleven a cabo en el cumplimiento de la ejecución de las resoluciones y la ejecución misma sigan un procedimiento jurisdiccional, en el que las partes puedan defenderse y aportar pruebas. Esto constituye el objeto de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como lo dispone en su artículo 1:

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto:

- I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;

II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y

III. Regular los medios para lograr la reinserción social. Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

De este modo, el nuevo sistema de justicia penal acusatorio amplía la protección de los derechos humanos en el sistema penal, y representa la base de actuación en un estado democrático de derecho, garante de las personas que intervienen en el proceso penal.¹⁰⁵

3.3 Problemas del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México

El propósito de este apartado es presentar de manera sintética el estado que guarda la Procuración y Administración de Justicia en México, mismo que acusa una serie de deficiencias y problemas.

De acuerdo con el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018,¹⁰⁶ la procuración de justicia en el país corresponde constitucionalmente a la Procuraduría General de la República, la cual cuenta con cuatro funciones principales: la primera comprende la investigación y persecución de los delitos federales, así como la atención a las víctimas de los delitos (artículos 21 y 102 constitucionales y 4o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República); la segunda consiste en establecer las directrices para la conducción y la implementación de la política criminal de la Federación, cuyo objetivo es determinar las prioridades en su actuación, así como las estrategias para alcanzarlas y los mecanismos para medir su impacto (artículos 21 y 102 constitucionales); la tercera se refiere a su función como órgano de defensa de los intereses de la sociedad y de la Federación para que no se violen los derechos humanos de los gobernados; y, la cuarta consiste en participar y conducir en el ámbito de su competencia el tránsito al sistema penal acusatorio.

¹⁰⁵ Véase, García Ramírez Sergio, De González Mariscal Olga, (coord.), *La reforma constitucional...*, op. cit.

¹⁰⁶ Si bien este documento no es la única fuente de información al respecto, se toma como base por dos razones fundamentales: la primera, porque se construyó a partir de datos oficiales proporcionados por la Procuraduría General de la República y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y fueron consensadas por las procuradurías de los estados en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; y, la segunda, porque constituyen la base de las líneas de acción proyectadas por el Gobierno de la República en la materia para el sexenio 2012-2018. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

Estos cuatro grandes mandatos conferidos a la Procuraduría enfrentan actualmente diversos desafíos y problemas que imposibilitan su adecuado desempeño, lo cual ha quedado documentado en diversos informes, recomendaciones y notas, emitidos tanto por autoridades como por la sociedad civil u organizaciones autónomas, nacionales e internacionales.

A fin de tener una visión amplia de la procuración de justicia en el país, el Programa Nacional de Procuración de Justicia vigente,¹⁰⁷ con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y datos obtenidos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), considera que:

- La incidencia delictiva se incrementó sostenidamente entre 2006 y 2012, teniéndose una tasa de 20 mil 220 delitos por cada cien mil habitantes.
- En 2010 se cometieron más de 22 millones de delitos y más de 17 millones de personas se convirtieron en víctimas.
- En 2012 se cometieron más de 27 millones de delitos y más de 21 millones de personas se convirtieron en víctimas.

Los datos anteriores “reflejan la necesidad de atender los factores que tienen efectos sobre la comisión de los delitos, así como en la operación del sistema de justicia penal en el país”,¹⁰⁸ aunado a lo anterior, las cifras tocantes a la confianza que la población tiene en las autoridades son muy bajas, ni siquiera una décima parte:

- Únicamente el 8.9 por ciento de la población dijo tener “mucho confianza” en el Ministerio Público o las Procuradurías estatales.
- Sólo el 9.7 por ciento señaló tener confianza en las policías ministeriales.

De ahí que el 92 por ciento de los delitos sufridos no sean denunciados y que la principal causa esgrimida para ello sea considerar la denuncia una pérdida de tiempo, no confiar en que la autoridad haga su trabajo o temer que la denuncia genere represalias en su contra.

Por ello, el propio Programa en comento consideró “inaplazable” tomar acciones orientadas a restaurar la confianza ciudadana en las instancias responsables de la procuración de justicia, pues considera que a mayor confianza, mayor denuncia y por ende, disminución de la cifra negra.

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

Por su parte, la administración de justicia afronta un panorama muy similar, siguiendo los datos consignados en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, se observa que:

- De las 19,978,893 denuncias que se presentaron en el fuero común entre 2000 y 2012, se dictaron 1,440,085 sentencias condenatorias.
- En los últimos años ha aumentado el número de denuncias pero ese aumento no resulta proporcional al número de sentencias condenatorias.
- En 17 Estados, el porcentaje de consignaciones con respecto a las denuncias es menor del 10 por ciento.
- A nivel federal, entre 1999 y 2012 se consignó el 35.13 por ciento, se determinó el no ejercicio de la acción penal en un 35.54 por ciento y se envió a reserva un 23.51 por ciento.
- Respecto de las averiguaciones previas consignadas sin detenido a nivel federal, entre 2004 y 2012, se obsequiaron el 45.46 por ciento de mandamientos judiciales y se cumplimentó sólo la mitad de ellos (55.73 por ciento).

Este panorama, si bien breve, refleja una realidad desalentadora debido a las altas tasas delictivas, la imperante desconfianza de la ciudadanía y la casi nula respuesta del Estado, lo que a su vez socava la poca confianza que las personas tienen en la autoridad. Ello, sin hablar de los índices de corrupción.

Un factor importante de esta situación adversa se origina en el cambio estructural del sistema, que a raíz de las reformas constitucionales de 2008, 2011 y las correspondientes a 2014 y 2016 que modificaron el artículo 102 constitucional y dejó en manos de un órgano autónomo, la Fiscalía General de la República, la labor de procuración de Justicia, lo que cambió la arquitectura constitucional del poder e instauró un modelo acusatorio garante de derechos humanos.¹⁰⁹

Dicha transformación coexiste con la indefinición del modelo policial en el país,¹¹⁰ sobre todo ante la emisión de la Ley de Seguridad Interior¹¹¹ a finales de 2017 y su posterior impugnación mediante la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los

¹⁰⁹ Véase, *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, México, CIDE, IJJ, INACIPE, 2017, p. 9.

¹¹⁰ *Idem*.

¹¹¹ DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

Derechos Humanos,¹¹² mediante la cual medularmente esgrime que ha sido constante su postura sobre que:

(...) la atención a los problemas de seguridad y justicia que enfrenta actualmente el país, debe emprenderse bajo un enfoque integral y no parcial, que, parta de una lógica preventiva, más que reactiva, y se ocupe del conjunto de factores que generan o propician las actividades delictivas, así como del desarrollo de capacidades y recursos para la efectiva persecución de las actividades ilícitas por parte de las autoridades civiles competentes para ello, con pleno respeto a los Derechos humanos.¹¹³

Encima, la escasa autonomía de procuradurías y fiscalías, las persistentes violaciones a derechos humanos que acusa una grave desvinculación entre lo preceptuado en la norma y la realidad, la corrupción, las inadecuadas condiciones de trabajo de los funcionarios, la marcada debilidad de sus servicios profesionales de carrera, así como la dispersión y falta de información completan la problemática del sistema.¹¹⁴

Por su parte, la heterogeneidad existente en la estructura de las fiscalías son inadecuadas para soportar los procesos que demanda un sistema de justicia de corte acusatorio, pues las fiscalías “tienen problemas estructurales y de recursos, lo que genera que no exista capacidad de investigación criminal, que no se solucionen los casos de forma debida y que con frecuencia se produzcan violaciones a los derechos humanos”.¹¹⁵

3.3.1 Desvinculación entre lo preceptuado en la norma y la realidad

El sistema jurídico mexicano, fundamentado en el artículo 1o. constitucional, se erige como garante, protector, promotor y respetuoso de derechos humanos. Por ello, como se ha establecido, resulta propicia la instauración de un sistema penal acusatorio basado en principios humanitarios, que garantice derechos de las personas víctimas e imputadas y brinde la certeza de un debido proceso.

Del mismo modo, las reformas constitucionales que prevén la existencia de un Sistema Nacional Anticorrupción y de una Fiscalía autónoma sientan las bases para una procuración e impartición de justicia profesional, independiente, imparcial y con perspectiva de Derechos

¹¹² Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹¹⁴ Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 13.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 33.

Humanos. Asimismo, el fundamento constitucional de órganos garantes y normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública robustece el marco descrito al otorgar a las víctimas u ofendidos y a la sociedad en general la posibilidad de conocer las circunstancias en que los delitos o las violaciones a derechos humanos acontecen, las acciones que se despliegan para investigarlos y combatirlos, los recursos con que cuenta el Estado para prevenirlos, afrontarlos o repararlos y por último, las medidas adoptadas para garantizar su no repetición.

A pesar del contexto normativo vigente, la incidencia delictiva sigue en aumento, la ineficiencia de la autoridad continúa y las violaciones graves derechos humanos se suceden.¹¹⁶ Esto revela evidentemente una desvinculación entre lo previsto en el texto normativo y los hechos reales. El carácter humanista y garante de las normas jurídicas no se imprime a los actos de autoridad, al contrario, se multiplican las acusaciones de violaciones a derechos humanos y crímenes perpetrados por las autoridades policiales o militares.

De acuerdo con el *World Justice Project*,¹¹⁷ a dos años de la puesta en funcionamiento del sistema penal acusatorio en el país, se obtienen resultados contrastantes pues los juicios se han acertado y, en general, culminan con sentencias claras. Sin embargo, en los cuerpos policiales y las procuradurías persisten conductas contrarias al texto legal como detenciones prolongadas, maltrato a las personas inculpadas y el considerar determinante la información revelada en las confesiones, todas prácticas que normativamente prohíbe el texto constitucional actual. Por otro lado, el sistema acusatorio exige mayores capacidades de investigación y actuación a la policía y al Ministerio Público que se reflejen en la presentación de pruebas sólidas y detenciones que colmen las exigencias legales, capacidades que muestran mejoras “muy marginales”.

La multiplicidad de modificaciones constitucionales que han sido reglamentadas por una variedad de legislación¹¹⁸ genera un entramado complejo y confuso sobre límites,

¹¹⁶ Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido en los últimos seis años doce recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, con motivo de prácticas recurrentes como tortura, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, entre otros, y en todas ellas se encuentran recomendaciones expresas a las Procuradurías de Justicia ya general, ya locales. Los textos íntegros de las recomendaciones se encuentran en el portal de la CNDH http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹⁷ *World Justice Project Mexico, La nueva justicia penal en México. Avances palpables y retos persistentes*, México, 2018. Disponible en: <https://worldjusticeproject.mx/la-nueva-justicia-penal-en-mexico/> fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹¹⁸ Esta variedad normativa comprende al menos las siguientes leyes: Código Penal, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General de Salud, Ley Nacional del Sistema Integral de

prerrogativas y facultades que dificulta su cumplimiento y, encima, a la normativa emitida se le otorga una denominación novedosa y un contenido ambicioso, pero no se crea la estructura que haga operativo su contenido, tal como lo señala el informe “Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”¹¹⁹ el cual textualmente señala que:

“Las iniciativas del gobierno nominalmente destinadas a aumentar la autonomía de los fiscales federales han sido socavadas por la insistencia de conservar servicios forenses abiertos a la politización y una protección de los testigos propensa a abusos. Dichas reformas como la Ley de Víctimas, lanzada con gran fanfarria como indicador de la dedicación a hacer frente a la crisis, se han descuidado con demasiada frecuencia, y se han dejado como promesas vacías. Los funcionarios públicos han tomado ventaja de las ambiguas competencias federales y estatales de responsabilidad y de la confusión burocrática de los órganos de la justicia federal, excusando así su falta de acción (...).¹²⁰

Más grave, si cabe, es la propensión del Estado a minimizar o negar de plano, las violaciones a derechos y los reclamos de justicia de la sociedad, específicamente de las víctimas u ofendidos o, en su caso, de sus familiares supérstites; tan es así, que por lo menos cuatro de cada diez recomendaciones emitidas por la CNDH y aceptadas por las autoridades no se han cumplimentado.¹²¹ Por otro lado, de acuerdo con el informe consultado, el Ejecutivo Federal presta atención a las violaciones en la medida en que la presión mediática y la atención de la sociedad civil es intensa, disminuyendo ésta, los asuntos quedan relegados.

Asociado con lo anterior, es de señalarse que existe un patrón más amplio de no revelar la información de los crímenes atroces de alto perfil, especialmente aquéllos en los que hay denuncias contra los agentes estatales.¹²² Por ello, la insistencia de reservar la información concerniente a las investigaciones relativas a crímenes atroces, alegando que se trata de averiguaciones en trámite, las cuales por ley gozan del carácter de reservado, obviando la excepción prevista en la misma norma cuando se trata de violaciones graves.¹²³

Justicia Penal para Adolescentes, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ley General de Víctimas.

¹¹⁹ *Open Society Foundations, Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, 2016, p. 106. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 104.

¹²¹ *Ibid.*, p. 109.

¹²² *Idem.*

¹²³ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga el carácter de reservada a la información contenida en las investigaciones del Ministerio Público respecto de actos considerados delitos, según el artículo 110, fracción XII; mientras que el artículo 99 fracción V, establece que toda información reservada será desclasificada si se refiere a violaciones graves a Derechos Humanos.

3.3.2 Falta de visión sistémica en materia de Procuración y Administración de Justicia

La Procuración y Administración de Justicia deben constituir un sistema y, como tal, presentarse como un conjunto ordenado que regule el funcionamiento de elementos interrelacionados entre sí. No obstante, en México no existe un modelo que permita articular los roles, las competencias, el marco de actuación y los objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas, lo que afecta directamente la eficacia de las policías, ministerios públicos y jueces.¹²⁴

En coincidencia, la CNDH argumentó ante el Senado, de cara a las discusiones sobre la Ley de Seguridad Interior, que los asuntos que inciden en la seguridad (entre los cuales se cuentan las labores de procuración y administración de justicia) deben abordarse bajo un esquema amplio, en el que se traten de manera conjunta e integrada la parte procedimental del Sistema de Justicia Penal, junto con la estructura y esquema de procuración de justicia, para concretar de manera pertinente el cambio de la actual Procuraduría General de la República a una Fiscalía General autónoma, independiente y eficaz, así como determinar el tipo de policía que asumirá sustantivamente las tareas vinculadas a la seguridad pública, así como los modelos bajo los cuales se daría su operación.¹²⁵

Todo esto se traduce en la inexistencia de una Política Criminal del Estado mexicano, a pesar de que el Programa Nacional de Procuración de Justicia suponga lo contrario. En efecto, la Política Criminal (en adelante PC) consiste en el “conjunto de acciones que el Estado decide adoptar para combatir la comisión de delitos”,¹²⁶ tales acciones son de distinta naturaleza y corresponde su realización a diferentes autoridades pero se encuentran interrelacionadas y en consecuencia son interdependientes, consisten en:

o Elementos que se formulan con el objeto de definir qué conductas deben sancionarse como delitos.	Tipificación de los delitos
o La forma en que debe prevenirse la realización de dichas conductas	Prevención e inteligencia
o La manera de perseguir los delitos y la determinación de delitos y fenómenos	Labores de investigación y persecución

¹²⁴ Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, op. cit. p. 32.

¹²⁵ La Redacción, “Ombudsman pide al Congreso abordar con perspectiva integral los problemas de seguridad y justicia”, *Proceso*, México, 6 de septiembre, 2017, México. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/501993/ombudsman-pide-al-congreso-abordar-perspectiva-integral-los-problemas-seguridad-justicia>, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

¹²⁶ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, IJJ, CIDE, INACIPE, 2017, p. 110.

criminales que ameriten una persecución prioritaria	
o La forma en que las personas acusadas deben ser juzgadas	Proceso penal
o La forma en que las personas sentenciadas deben cumplir las penas impuestas. ¹²⁷	Penas, medidas de seguridad, bloque de alternatividad y sistema penitenciario

De lo anterior, se desprende que la política criminal comprende acciones preventivas, reactivas y sancionadoras:

Política Criminal	
Acciones estatales	Prevenir conductas delictivas
	Reaccionar ante la comisión de conductas delictivas
	Sancionar las conductas delictivas

Es pertinente aclarar que la PC no se limita al campo legislativo, como frecuentemente se piensa al identificarla con el Derecho Penal; en realidad, la emisión de legislación es sólo una parte de ella, ya que también abarca situaciones que no comprenden a las leyes penales, sobre todo de carácter estratégico y de planeación. Incluye a legisladores, a las instancias de procuración de justicia (procuradurías y fiscalías), a sectores de seguridad tanto pública como nacional (Policías, Ejército Mexicano y Marina Armada de México) y a instituciones penitenciarias.

La inexistencia de una PC del Estado Mexicano se deduce de la falta de un ejercicio explícito de articulación de la misma ya que, si bien puede delinearse a partir del texto constitucional, de las leyes secundarias y de las obligaciones internacionales contraídas por México en la materia, no hay un documento o conjunto de documentos y acciones articuladas que la definan y ejecuten como tal, pues “en la práctica los esfuerzos en este sentido son dispersos y carecen de la integralidad que debe caracterizar un planteamiento global de política criminal como la expresión de una acción explícita, intencional y coordinada del Estado para enfrentar la actividad delictiva”.¹²⁸

En México resulta necesario identificar en primer término, la *instancia responsable de coordinar la elaboración de la PC*, misma que de acuerdo a la configuración constitucional actual podría recaer en el Sistema Nacional de Seguridad Pública como lo sugiere el Informe General de la Consulta Nacional sobre el modelo de procuración de Justicia;¹²⁹ sin soslayar que

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

esta labor haría concurrir diversos poderes y órganos constitucionalmente autónomos, tanto federales como locales, lo que implica un gran esfuerzo conjunto que por su naturaleza, no se concretará en un plan estático sino que demanda una flexibilidad permanente que pueda dar respuesta a los desafíos que se presenten.

Está por demás justificar la necesidad de su formulación, pues la falta de una estrategia global, integral, articulada y congruente del Estado “ha provocado que se desatiendan verdaderas amenazas que han permitido el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, el desarrollo regional desequilibrado, la desigualdad social y la destrucción ambiental”.¹³⁰

Las funciones de las fiscalías son sumamente importantes en la formulación de la PC, pues ellas cuentan con información fidedigna y precisa de las necesidades que existen en torno a la investigación y persecución de los delitos; así como de la aparición de nuevos fenómenos delictivos o de sus transformaciones.¹³¹ Por ello, la información que obtienen debe llegar a todos los niveles de toma de decisiones en PC, lo que no siempre sucede.¹³²

Así como las fiscalías son una fuente de insumos para la formulación de la PC, ésta debe ser tomada en cuenta por aquéllas para desarrollar su planeación sobre persecución penal, por lo que deben establecer una suerte de retroalimentación.¹³³ La planeación así desarrollada será de utilidad para orientar los procesos de toma de decisión respecto de los criterios de oportunidad, las salidas alternas al proceso penal y en general a todo el bloque de alternatividad.

Por último, la prevención de la comisión de conductas delictivas es una arista que ha permanecido ausente, pero que necesariamente debe formar parte de toda PC. De acuerdo al artículo 21 constitucional es una tarea comprendida dentro de la Seguridad Pública que es una función a cargo de la Federación.

Resulta necesario fortalecer este elemento, pues se han favorecido las medidas reactivas como el endurecimiento de las penas y el uso de la fuerza, incluso militar para combatir la delincuencia, cuando “por el contrario, debe privilegiarse la formación y capacitación de policías; la inteligencia financiera y la investigación patrimonial; el fortalecimiento de la

¹³⁰ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.* p. 80.

¹³¹ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 111.

¹³² Véase, apartado 3.3.3.

¹³³ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 111.

prevención, como la atención de las desigualdades, privilegiando y fortaleciendo el ejercicio de los derechos sociales”.¹³⁴

De ahí que se distingue entre prevención general y prevención específica. La primera comprende educación, salud, desarrollo económico y social, así como la identificación y atención de factores de riesgo; y la segunda, la inteligencia criminal y las estrategias de discusión del delito.¹³⁵

Uno de los casos paradigmáticos, que evidenció la escasa prevención del delito, es el Caso “Campo Algodonero” que versa sobre la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron hallados en un campo algodonoero en Ciudad Juárez, Chihuahua el 6 de noviembre de 2001, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos halló responsable al Estado mexicano por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas”.¹³⁶ En ese tenor, es de recalcar la individualidad de la prevención como elemento de una PC integral, ya que “un proceso penal no es sustituto de un Sistema de seguridad ciudadana en términos de prevención, investigación, persecución y reinserción”.¹³⁷

3.3.3 Deficiente generación y utilización de la información en torno a la procuración y administración de Justicia

Esta condición limita significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías y se presenta como un problema importante para la procuración de justicia, por un lado, porque la información que usan las procuradurías en sus procesos internos, por lo general, es de mala calidad y no se utiliza sistemáticamente en la toma de decisiones, y, por el otro lado, porque derivado de la falta de visión sistémica a que se ha hecho referencia, las procuradurías no generan, procesan o difunden datos confiables y comparables que puedan advertir sobre la realidad criminal del país.¹³⁸

¹³⁴ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁵ Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 110.

¹³⁶ CIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, p. 2. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹³⁷ *World Justice Project Mexico*, *op. cit.* p. 9.

¹³⁸ Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, *op. cit.* p. 36.

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia realizada en 2017 halló que la infraestructura tecnológica de las procuradurías es precaria, que cuentan con sistemas informáticos aislados y se manejan como “islas de control”, que no son capaces de generar información confiable que permita actuar de manera proactiva, o sea en forma preventiva; porque además las estadísticas institucionales se capturan de forma manual y no se basan en criterios homologados.¹³⁹

Por lo mismo, la gestión de denuncias, la labor de investigación o los servicios periciales carecen de conexión y la información que generan es sumamente limitada; al tiempo, no hay sistemas que reúnan información sobre perfiles, nómina, responsabilidades, desempeño y controles de confianza de los servidores públicos adscritos a las procuradurías lo que desemboca en la imposibilidad de generar una correcta gestión del capital humano, lo que puede facilitar o propiciar actos de corrupción.

Al día de hoy, la información más relevante respecto a la criminalidad en el país y su relación con la procuración e impartición de justicia provienen del INEGI, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de las procuradurías y de las estadísticas de los poderes judiciales, particularmente del Poder Judicial de la Federación; a pesar de ser fuentes asequibles y confiables, cada una posee una metodología propia y persiguen objetivos diferentes, de ahí que resulte sumamente difícil articular una visión sistémica e integral de la criminalidad en México.¹⁴⁰

A guisa de ejemplo, el INEGI y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) coinciden en el aumento en la tasa de homicidios entre 2015 y 2016 en el país, aunque el INEGI ha tabulado números absolutos superiores que el SNSP debido a los enfoques metodológicos diferentes que utilizan, reportando el primero 20,762 homicidios dolosos en 2015 y 24,559 en 2016; en tanto que el segundo registra 16,909 homicidios dolosos en 2015 y 20,547 en 2016,¹⁴¹ por consiguiente la calidad y fiabilidad de los datos varían entre las instituciones.

La información fidedigna y oportuna es en sí misma un insumo indispensable para la construcción de una auténtica Política Criminal de Estado; de ahí la importancia de dar cuenta del estado deficiente que su generación, transmisión, resguardo y utilización presenta; tan es así, que la profesionalización de los servidores públicos encargados de procesar y reportar la

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴¹ *Open Society Justice Initiative, Corrupción que mata*, Nueva York, 2018, p. 17. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/es>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

información se considera una acción indispensable para combatir delitos tan graves como la desaparición de personas.¹⁴²

3.4 El Sistema Nacional Anticorrupción y la Procuración y Administración de Justicia en México

La corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. Es reprochable pues consiste en la apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de “publicidad” del gobierno.¹⁴³ La corrupción ha impregnado casi toda actividad estatal en México, como lo demuestra la caída de 28 posiciones que sufrió en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, entre 2014 y 2015, y de 12 escaños más para 2017, al ubicarse en el puesto 135 de 173 países analizados.¹⁴⁴

De forma panorámica, el informe “Los Derechos Humanos y la Corrupción en México” publicado por la CNDH¹⁴⁵ en 2017 retoma los siguientes datos que ilustran la percepción de la corrupción en México:

- Entre el 85 y 95 por ciento de la población considera corrupta a la policía. Esta percepción se agudiza en Estado de México, Tabasco y Tamaulipas.
- Entre el 55 y el 89 por ciento considera corrupta la administración de justicia, es decir la policía judicial o ministerial y el ministerio público. Destacando la Ciudad de México, el Estado de México, Morelos y Oaxaca.
- Entre el 57 y el 84 por ciento considera a los jueces corruptos. Principalmente en la Ciudad de México, el Estado de México y Oaxaca.
- Entre el 14 y el 46 por ciento considera que las fuerzas de seguridad nacional, esto es el Ejército y la Marina son corruptas, a excepción de los encuestados en Chihuahua, donde el porcentaje se dispara a 70 puntos.
- Los cuatro estados que se perciben como más corruptos son el Estado de México, la Ciudad de México, Morelos y Oaxaca.

¹⁴² Véase CNDH, Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, México, 2017.

¹⁴³ CNDH, *Los Derechos Humanos y la Corrupción en México. Análisis de las tendencias en las Entidades Federativas entre el 2000 y el 2014*, México, CNDH, UNAM, 2017, p. 16.

¹⁴⁴ *Transparency International, Índice de Percepción de Corrupción 2017*. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf, fecha de consulta 8 de julio de 2018.

¹⁴⁵ CNDH, *Los Derechos Humanos...*, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

Los porcentajes se refieren a la percepción que la ciudadanía tiene de la corrupción en México, por lo que podría objetarse su carácter subjetivo; con todo, resultan un indicador muy valioso puesto que “lamentablemente México no cuenta con indicadores oficiales de percepción y objetivos de medición de la corrupción. Es importante que el país tenga cifras oficiales sobre esta temática”.¹⁴⁶

Estos datos fueron generados al tiempo que inició a gestarse en México el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), dado que las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015,¹⁴⁷ y son la base de toda la legislación secundaria en la materia,¹⁴⁸ publicada el 18 de julio de 2016.

La creación constitucional del SNA implicó la reforma, adición o adecuación de catorce artículos constitucionales; entre ellos el artículo 113 que define al SNA como la instancia de coordinación entre las autoridades de *todos* los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Está integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana,¹⁴⁹ el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁷ Mediante decreto publicado en esa fecha, se reformaron los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁴⁸ Las leyes secundarias relativas son: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de Responsabilidades Administrativas; la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Mientras que las reformadas fueron: la Ley de Contabilidad Gubernamental; la de Coordinación Fiscal; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Código Penal Federal.

¹⁴⁹ El Comité de Participación Ciudadana es, esencialmente, la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del SNA y, además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador. Este comité se integra por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por

cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Ejecutiva. El Comité Coordinador del SNA es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y de diseñar, promocionar y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

El Comité Coordinador agrupa a las y los titulares y/o presidentes de:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.
- La Secretaría de la Función Pública.
- El Consejo de la Judicatura Federal.
- El Comité de Participación Ciudadana.
- El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El SNA supone un complejo esquema de colaboración entre instancias del más alto nivel, locales y federales cuyas atribuciones y obligaciones se encuentran en una amplísima variedad de leyes; del mismo modo, las cuatro instancias que lo conforman, se proponen como frentes elementales en el combate a la corrupción: gobierno (federal y locales), ciudadanía, fiscalización y transparencia; aun así, a un año de su puesta en marcha, el SNA es inoperante debido fundamentalmente a que no se ha designado al “fiscal nacional anticorrupción” y ninguna entidad federativa ha conformado cabalmente su sistema local anticorrupción, además de que sólo 5 de 32 entidades federativas han armonizado su normatividad con los objetivos del SNA.¹⁵⁰

Dado que la administración y procuración de justicia es la principal área de preocupación por los altos índices de corrupción que presenta en el país, un adecuado funcionamiento del SNA resultaría muy útil para combatir las prácticas de corrupción y revertir la percepción ciudadana sobre jueces, policías y ministerios públicos. Puesto que de concretarse las atribuciones constitucionales del SNA, propiciaría la autonomía de las instancias de procuración de justicia, específicamente la consecución de una Fiscalía General de la República realmente independiente, tal como lo prevé el artículo 102 constitucional; de lo que se sigue que “en la

su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción (artículo 113, fracción II Constitucional).

¹⁵⁰ Roldán, Nayeli, “A un año del Sistema Nacional Anticorrupción, ningún estado ha concretado su sistema local”, en *Animal Político*, 19 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/07/sistema-nacional-anticorrupcion-estados/>, fecha de consulta 20 de julio de 2018.

actualidad, no tiene ni la autoridad legal ni la independencia política suficiente para enfocar en los vínculos ilícitos entre autoridades y grupos del crimen organizado, por ejemplo".¹⁵¹

Resulta relevante que las desapariciones forzadas se ubican entre los principales problemas que aquejan los derechos civiles en México,¹⁵² y se ha encontrado una relación proporcional entre el goce efectivo de derechos y la incidencia de dicho crimen en el país; encima, las quejas por detenciones arbitrarias son mucho más abundantes, pero representan el inicio de otras posibles violaciones a derechos, entre ellos evidentemente la desaparición y la tortura.

En el fondo, se aprecia que los crímenes más graves, como es la desaparición forzada de personas, son realizados no sólo con la tolerancia o aquiescencia del Estado, sino que cuentan con la participación de agentes estatales de distintos niveles de gobierno, sea a través de la acción o de la omisión, ya que su participación puede consistir en recibir sobornos para actuar como vigías o en abstenerse de investigar por ejemplo, puesto que la dinámica de la colusión en México varía mucho y, dependiendo de la evidencia que la investigación arroje pueden aplicarse diferentes caracterizaciones legales dentro del marco de crímenes de lesa humanidad en otros casos de colusión.¹⁵³

De lo que se concluye que con independencia del tipo de alianza, la colusión existente apunta a la responsabilidad penal de los actores estatales y no estatales por igual, y a la necesidad de un organismo internacional independiente que pueda investigarlos a los dos y a los vínculos entre ellos,¹⁵⁴ máxime cuando se aprecia que no hay nivel de gobierno o corporación de la fuerza pública exenta de esta cooperación tratándose de crímenes graves; sobre todo ante la resistencia mostrada por el Estado de abrir sus métodos de investigación, como se observó a partir de la reacción que tuvo en contra de la sentencia.

En la sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Décimo Noveno Circuito, que resolvió los amparos en revisión 203/2017 al 206/2017, se ordenó reponer la investigación en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero, debido a la gravedad de las irregularidades descubiertas, todas las cuales contradicen las reglas de un proceso acusatorio: detenciones ilegales, demora en la presentación, valoración de la declaración auto inculpativa y tortura, entre otros; adicionalmente resultó probable la participación de fuerzas estatales en los hechos.

¹⁵¹ *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 53.

¹⁵² CNDH, *Los Derechos Humanos...*, op. cit., p. 25.

¹⁵³ *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 15.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 51.

De la versión pública del fallo en comento, se desprende que el Tribunal Colegiado, con fundamento en el derecho que asiste a víctimas, ofendidos y a la sociedad en general de conocer la verdad y a fin de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la Justicia ordenó la constitución de la *Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (caso Iguala)*, conformada por el Ministerio Público, los representantes de las víctimas y la CNDH.¹⁵⁵

La motivación del Tribunal para encomendar a una comisión especial la investigación de un crimen de tal envergadura es la siguiente:

“debido a que en México, lamentablemente no contamos con una Fiscalía independiente, se considera que el mecanismo a implementar en el caso concreto, a fin de contrarrestar y superar los defectos en la investigación, consiste en permitir que sean las propias víctimas, en específico los familiares de los estudiantes desaparecidos, a través de sus representantes, quienes dirijan la investigación, desde luego, con la participación del Ministerio Público; en la inteligencia de que para dotar de soporte profesional, técnico y administrativo a las víctimas, éstas deberán ser asistidas en todo momento por un organismo autónomo, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (...)”.¹⁵⁶

Esta determinación fue adoptada con base en instrumentos jurídicos internacionales, tales como protocolos, convenios y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los que son parte del parámetro de regularidad constitucional en México atento a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional; no obstante, tanto la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República y otras instancias implicadas intentaron revertirla.

La PGR considera que la investigación de los delitos corresponde en exclusiva al Ministerio Público, y ese fue el principal alegato que ha esgrimido en contra de la creación de una Comisión de la Verdad, lo que es rebatible no sólo a partir de una integración cabal de las normas constitucionales de origen internacional en el ámbito doméstico, sino también desde la óptica del sistema acusatorio; pues bajo este esquema, la investigación debiera basarse en la permanente colaboración y comunicación de policías, peritos y fiscales,¹⁵⁷ lo que contradice abiertamente la pretendida exclusividad de las fiscalías en este ámbito.

Este esquema de colaboración se aprecia francamente difícil de ser implementado en el futuro inmediato, dada la redacción del artículo 21 constitucional que puede interpretarse de manera amplia como la posibilidad de actuación policial autónoma, con un control *ex post* de la investigación por parte de la fiscalía; por el contrario, puede interpretarse como que el

¹⁵⁵ Párrafo 1128.

¹⁵⁶ Párrafo 1126.

¹⁵⁷ *Informe general, op. cit.*, p. 48.

Ministerio Público continúa detentando el control estricto de la investigación y la policía está supeditada a él.¹⁵⁸

3.5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuración y Administración de Justicia en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución, tiene como función primordial la protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano. Entre sus atribuciones está conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos y provengan de cualquier autoridad o servidor público, exceptuando al Poder Judicial de la Federación.

Podrá formular recomendaciones, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas quienes están obligadas a responder y/o cumplimentar las recomendaciones o a fundar, motivar y publicar su negativa a hacerlo. A su vez está facultada para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, de los titulares del Ejecutivo Local o de las legislaturas de los Estados.

Es de destacar el papel preponderante que la CNDH tiene en la función de procuración y administración de justicia, a través de las acciones de prevención, protección y atención de las violaciones de derechos humanos, mediante el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 40 de su propia ley, y en los artículos 116 y 117 de su Reglamento Interno, consistente en poder requerir la implementación de medidas precautorias o cautelares a las autoridades competentes, para que se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos, con el fin de evitar la consumación irreparable de violaciones a los derechos humanos, o la producción de daños de difícil reparación; lo que constituye sin lugar a dudas una herramienta importante en la prevención de daños o violaciones más graves.

De este modo, las recomendaciones, indagatorias, denuncias e informes que realiza esta institución, no se generan unilateralmente, sino a partir del alejamiento de la actuación estatal de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, por lo que el despliegue de sus

¹⁵⁸ A mayor abundamiento, véase *Informe General, op. cit.*, pp. 114 en adelante.

atribuciones “no busca atacar a las instituciones, inhibir la legítima actuación de las autoridades o debilitar nuestro Estado de Derecho, ya que, por el contrario, tiene como objetivo preservar la integridad de nuestro sistema constitucional y de los derechos humanos reconocidos por el mismo, fortaleciendo con ello la institucionalidad democrática y la legalidad en nuestro país”.¹⁵⁹

A pesar de lo anterior, persiste una falta de entendimiento en el trabajo que realiza, pues persiste la idea de que la CNDH actúa a favor de los delincuentes y su intervención les permite, en algunos casos, evadir la acción de la justicia. Lo equivocado de esta apreciación se debe a que no existe en la ciudadanía, y de forma preocupante tampoco en las autoridades, una cabal comprensión del modelo constitucional actual de justicia penal y seguridad pública.

Como ha quedado señalado, el artículo 20 constitucional reconoce derechos tanto a las víctimas u ofendidos como a los imputados, los cuales se alinean al bloque de derechos fundamentales que el Estado reconoce a toda persona presente en el país. De hecho, el proceso penal persigue el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños sean reparados; empero, la impronta de la Ley del Talión que estuvo presente en la concepción teórica del derecho positivo, entendió que la finalidad básica del derecho penal es la retribución, o sea que la misión natural del proceso penal es lograr que el delincuente pague por lo que hizo¹⁶⁰ y dicha concepción orientada al castigo, continúa vigente.

De ello dan cuenta diversos informes y notas que atribuyen a funcionarios del más alto nivel una postura de desconfianza hacia la CNDH a más de calificarla de inútil y tramposa, con la finalidad de minimizar y negar la existencia de violaciones a Derechos Humanos ocurridas en el país.

“Entre las administraciones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, los funcionarios han criticado duramente a las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en 2010, Fernando Gómez Mont, en ese entonces Secretario de Gobernación, dijo que las organizaciones de derechos humanos servían como “tontos útiles” de criminales. En diciembre de 2014, el Secretario de la Marina afirmó que las organizaciones de derechos humanos estaban manipulando a los padres de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa. Cuando Amnistía Internacional publicó un informe sobre las desapariciones en México en 2015; un alto funcionario

¹⁵⁹ CNDH, Comunicado de Prensa DGC/018/18, Ciudad de México, 19 de enero de 2018, p.2. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_018.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018,

¹⁶⁰ Aguilar Morales, Luis María, *op. cit.*, p. 28.

en la Secretaría de Gobernación afirmó que era “de mala calidad y con la intención de confundir y mal informar (...)”.¹⁶¹

De manera similar periodistas, prelados, autoridades e incluso víctimas atacan la labor de la CNDH. En efecto, Antonio Chedraoui, Arzobispo metropolitano de la Iglesia Ortodoxa Antioqueana de México, al pronunciarse sobre el incremento de la delincuencia, dijo que la labor de la institución le da risa ya que defiende más al delincuente que a la víctima,¹⁶² además criticó duramente a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto es la promoción y defensa de los Derechos Humanos; por su parte, el periodista Miguel Alemán ha calificado contundentemente a la CNDH de ser un arma que defiende al crimen organizado;¹⁶³ también Enrique Galindo, entonces jefe de la Policía Federal, reprochó a la CNDH defender a los delincuentes que atacaron a la corporación que encabezaba,¹⁶⁴ en el contexto de la matanza perpetrada en Tanhuato, Michoacán calificada de Violación Grave a Derechos Humanos.

Así, la institución encargada de proteger los Derechos Humanos, en no pocas ocasiones se enfrenta a la cerrazón de la autoridad pero también a la desaprobación social; sin embargo, ha demostrado durante su vida institucional, que su labor resulta necesaria en el país si es que quiere constituirse como un Estado Democrático de Derecho y llevar a buen término la implementación del Sistema penal acusatorio y con ello transitar a la instauración de un auténtico sistema de procuración y administración de justicia confiable, independiente y autónomo.

Ahora bien, entre los diez principales hechos violatorios de derechos humanos, denunciados bajo la forma de quejas recibidas por la CNDH durante el año 2017, se encuentran: prestar indebidamente el servicio público (2,227);¹⁶⁵ faltar a la legalidad, honradez, lealtad,

¹⁶¹ *Open Society Initiative, Atrocidades...*, op. cit., p. 108.

¹⁶² La Redacción, “La CNDH me da risa, defiende al delincuente más que a la víctima”, en *La Jornada*, 5 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/2010/04/05/politica/007n2pol>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶³ Alemán Valdés, Ricardo, “Derechos Humanos: arma que defiende al crimen organizado”, en *Milenio Diario*, 11 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/ricardo-aleman/itinerario-politico/derechos-humanos-arma-defiende-crimen-organizado>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁴ IMPACTO Redacción, “CNDH defiende a criminales que atacaron a PF”, en *Impacto*, 18 de agosto de 2016. Disponible en: <http://impacto.mx/nacional/cndh-defiende-a-criminales-que-atacaron-a-pf/>, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁵ Al respecto, entre las hipótesis delictivas que establece el artículo 214 del Código Penal Federal, tenemos: Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

...

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; omitir fundar el acto de autoridad (438); y detención arbitraria (398).¹⁶⁶ Se trata de violaciones a los derechos humanos que fueron denunciadas y analizadas en los nueve instrumentos jurídicos arriba citados y que se relacionan con las violaciones a los derechos humanos más frecuentes en el ámbito de la administración y procuración de justicia en nuestro país.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que, a lo largo de los dos últimos sexenios, además de las reformas constitucionales trascendentales ya citadas, se han emitido 34 decretos de reforma constitucional, mismos que versan sobre diferentes temas relacionados con los derechos humanos y que han contribuido a un cambio sustancial en el sistema de justicia en México y su correspondiente desarrollo normativo hasta nuestros días.

Todas estas reformas constitucionales han tenido un gran alcance, ya que permiten complementar el sistema de justicia penal acusatorio con un importante catálogo de normas de derechos humanos, tanto sustantivas como adjetivas, contenidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que nuestro país es parte. De este modo, la protección de los derechos humanos, tanto de la persona imputada como de la víctima, se ven ampliados.

Así pues, el sistema de justicia en México ha ido avanzando, de manera decisiva, por las acciones emprendidas por la CNDH, entre las que se encuentra la emisión de recomendaciones, pronunciamientos, estudios e informes especiales.¹⁶⁷ De hecho, las temáticas abordadas en los nueve instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia de administración y procuración de justicia nos permiten evaluar, de un lado, el desarrollo

V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsas o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos; y

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

¹⁶⁶ De acuerdo con el Informe de Actividades del año 2017 de la CNDH, los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos que se recibieron como quejas son: prestar indebidamente el servicio público (2,227); faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones (1,831); omitir proporcionar atención médica (1,782); obstaculizar o negar las prestaciones de seguridad social a que se tiene derecho (592); omitir suministrar medicamentos (496); acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares (464); negligencia médica (464); omitir fundar el acto de autoridad (438); prestar indebidamente el servicio de educación (422); y detención arbitraria (398). CNDH, *Informe de Actividades*, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, México, 2018, p. 33. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

¹⁶⁷ Véanse en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales, fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

normativo del sistema de justicia penal vigente;¹⁶⁸ y, de otro lado, el grado de avance por parte del Estado en la atención a las demandas y denuncias existentes a las violaciones de derechos humanos dentro del sistema de procuración y administración de justicia penal.

Hay que recordar que desde la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la CNDH tiene mayores facultades al establecer la Constitución, de manera expresa, el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que este organismo les formule: bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, en caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a los que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa.

La contribución de la CNDH al desarrollo normativo en materia de procuración e impartición de justicia penal se encuentra en las diversas recomendaciones que ha emitido para varias autoridades.¹⁶⁹ Por ejemplo, de 2008 a marzo de 2018, la CNDH ha emitido diecisiete Recomendaciones Generales, entre éstas destacan: la 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa y la 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales. Asimismo, ha emitido doce recomendaciones sobre violaciones graves¹⁷⁰ a derechos humanos que versan sobre el uso excesivo de la fuerza; la procuración de justicia; el acceso a la justicia; detenciones ilegales arbitrarias; ejecuciones arbitrarias; desaparición forzada; violaciones contra la vida; tortura y malos tratos, y manipulación ilegal de los hechos.

Entre las autoridades federales a quienes se han dirigido tales recomendaciones están: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, etcétera. A nivel estatal están los gobiernos de los Estados, sus policías, ayuntamientos, comisiones estatales, procuradurías y fiscalías locales, tribunales superiores de justicia, etcétera. En materia de tortura, la CNDH, en el marco del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y ha emitido trece recomendaciones solamente en los años 2016 y 2017.¹⁷¹

¹⁶⁸ Véase. CNDH, *Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema penal acusatorio*, México, 2016. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>

¹⁶⁹ Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷⁰ CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷¹ CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Prevention_Tortura, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Finalmente, de 2008 a la fecha, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 127 acciones de inconstitucionalidad,¹⁷² con las que ha buscado preservar el mantenimiento del respeto a la supremacía constitucional mediante el pronunciamiento jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estas acciones de inconstitucionalidad han versado sobre temas diversos de derechos humanos relacionados con la administración y procuración de justicia, tanto a nivel federal como local.

3.5.1 Postura de la CNDH respecto de la Procuración y Administración de Justicia ante las Violaciones Graves de Derechos Humanos

La CNDH ha tenido una actuación fundamental en la visibilización y difusión de eventos que por sus características constituyen violaciones graves a los Derechos Humanos y que perfilan la realidad de la criminalidad en el país, al tiempo que permiten apreciar las falencias de la procuración y administración de Justicia.¹⁷³

La gravedad de los sucesos se determina por el número de personas afectadas por la actuación excesiva de los servidores públicos, lo que implica que haya una afectación colectiva, p.ej. detenciones arbitrarias colectivas, agresiones físicas injustificadas, allanamiento de domicilios sin orden judicial, etcétera., pero también en estricto sentido, implica la maximización de las violaciones cometidas, por el impacto social que se genera en el grupo de personas, la comunidad afectada y la sociedad en general.¹⁷⁴

Entre 2012 y 2018, la CNDH ha emitido sendas recomendaciones respecto de doce acontecimientos que se consideran violaciones graves a los Derechos Humanos, situaciones en las que invariablemente se documentaron falencias en la procuración y administración de justicia y en varias de ellas, colusión de las autoridades con los criminales.

¹⁷² CNDH, disponible en la página web, http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷³ Al respecto, y sólo en relación al delito de desaparición de personas, la CNDH ha emitido siete recomendaciones sobre la inadecuada investigación ministerial entre 2005 y 2015, véase el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*, 2017. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷⁴ CNDH, Recomendación Núm. 7VG/2017 sobre Violaciones Graves a Derechos Humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_007.pdf

En aras de una mejor comprensión de la contribución de estas recomendaciones y del papel que la CNDH desempeña en el esclarecimiento de los hechos, la lucha contra la impunidad, la protección de las víctimas y las reparaciones, se presentan la siguiente tabla:

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
<p>10 VG 2018 Allende, Coahuila</p>	<p>Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Coahuila, Fiscalía General del Estado de Coahuila y Presidencia Municipal de Allende, Coahuila</p>	<p>Detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de las detenciones arbitrarias en agravio de 24 personas. ○ A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de la privación ilegal de la libertad de 2 personas que aceptaron pertenecer al grupo delictivo “Los Zetas” y contar con la tolerancia de la Policía Municipal. ○ A la inviolabilidad del domicilio. ○ A la legalidad y seguridad jurídica derivado de allanamientos, saqueos y daños a diversas casas atribuibles a “Los Zetas”. ○ A la libertad e integridad personal de 38 personas, 3 menores de edad. ○ A la verdad, derivado de las imprecisiones en los informes de las autoridades. ○ A la debida procuración de justicia y a la verdad por la omisión en la investigación de las conductas probablemente constitutivas de delitos. ○ Incumplimiento de la función persecutoria. ○ Dilación e irregular integración de las actas circunstanciadas y las averiguaciones previas iniciadas con motivo de las desapariciones. ○ A la seguridad personal que derivó en el desplazamiento forzado de pobladores de Allende, Coahuila.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
<p>9 VG 2017 Hermosillo, Sonora</p>	<p>Gobierno Constitucional del Estado de Sonora, Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Fiscalía General del Estado de Sonora, Presidencia Municipal de Hermosillo, Sonora</p>	<p>Suposición, supresión y tráfico de menores de edad</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, seguridad jurídica y a la verdad, derivado de las imprecisiones en los informes proporcionados por servidores públicos del DIF Estatal y de la Procuraduría de Protección, respectivamente, en relación con los nombres y el número de menores de edad que fueron entregados a esa Procuraduría en el periodo comprendido entre los años de 2009 a 2015. ○ A la igualdad sustantiva, al permitir y alentar actos discriminatorios en contra de los menores de edad. ○ A una adecuada procuración de justicia en virtud de la irregular integración de la averiguación previa iniciada con motivo de la suposición, supresión y tráfico de 17 menores de edad. ○ A la identidad en agravio de 17 menores al expedirles certificados de nacimientos con datos falsos de la madre biológica. ○ A la adecuada impartición de justicia derivada del ilegal desistimiento de la acción penal ejercida contra las autoridades responsables que provocó el sobreseimiento del juicio respectivo. ○ A una vida libre de violencia por el maltrato psicológico que los menores sufrieron en la casa hogar. ○ Al interés superior de la niñez.
<p>8 VG 2017 Cadereyta, Nuevo León</p>	<p>Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Nuevo León, Gobierno del Estado de Tamaulipas</p>	<p>Hallazgo de 49 personas sin vida Falta de eficacia por parte de las instituciones encargadas de procurar justicia para la pronta investigación de los hechos y que los mismos no queden impunes, así como la identificación de los probables responsables, por lo que en este caso no se realizó una efectiva labor de investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la seguridad ciudadana, acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, por obstaculizar la función de investigación, dilatar e integrar de manera irregular la averiguación previa, además de vulnerar el derecho de las víctimas de delito, y el derecho al honor cometidos en agravio de 29 personas identificadas y 35 cuerpos que no han sido identificados. ○ Lo anterior es especialmente grave por el contexto de vulnerabilidad en que permanecen las personas migrantes en el país. ○ Las medidas que se implementan en materia de seguridad pública se ejercen de manera aislada y tienen un alcance limitado, en consecuencia no producen el suficiente impacto para combatir las causas estructurales de este ilícito. ○ De acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia por haber sido inadecuada, ya que los servidores públicos encargados de la investigación y persecución del delito cometido en agravio de 49 personas privadas de la vida, no actuaron con la debida diligencia, omitieron realizar las acciones pertinentes para la adecuada integración de las indagatorias o las realizaron de manera insuficiente, y no otorgaron el reconocimiento y la atención oportuna a las familiares de los cuerpos que han sido identificados. ○ Al acceso equitativo, efectivo y en condiciones de igualdad a los mecanismos de justicia; a las garantías judiciales; a que sean tratadas dignamente y a recibir la atención oportuna que requieren en perjuicio de 29

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
			víctimas indirectas y de las víctimas que no han sido identificadas.
7 VG 2017 Nochixtlan, San Pablo Huitzo Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera Oaxaca	Gobierno del Estado de Oaxaca, Comisión Nacional de Seguridad, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales en suplencia de la Procuraduría General de la República, Fiscalía General del Estado de Oaxaca	Uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones policiales participantes, al realizar disparos y lanzar gases lacrimógenos indiscriminadamente en contra de los pobladores, que derivó en personas fallecidas, personas heridas y personas afectadas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Víctimas indirectas y de las víctimas que no han sido identificadas. ○ Violaciones al derecho a la vida y al derecho a la integridad personal, al interés superior de la niñez y al derecho a una vida libre de violencia por el uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones policiales. ○ Derecho a la libertad y seguridad personal, así como a la integridad personal durante el tiempo en que los detenidos se encontraban bajo custodia de los elementos aprehensores, ya que además de existir una dilación en la puesta a disposición, durante ese tiempo fueron objeto de malos tratos por parte de los elementos policiales, desde su detención y hasta antes de ponerlos a disposición de la autoridad competente, a raíz de la detención arbitraria. ○ A la integridad personal de las personas detenidas y hacinadas en el camión Kodiak, lo cual también constituyó un trato cruel, por la posición forzada y prolongada en la que los mantuvieron en el camión en una posición incómoda, sin acceso a servicios sanitarios, sin protección a los rayos del sol y apilados boca abajo unos sobre otros, pues por sentido común dicho hacinamiento dificulta la respiración de las personas. ○ A un recurso judicial efectivo y de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia y del derecho a la verdad en agravio de 6 personas al no realizar las diligencias atinentes y conducentes, de acuerdo con los estándares del debido proceso, tales como: a) recolección de indicios asociativos al hecho con técnicas propias; b) remisión de indicios recolectados a los laboratorios correspondientes mediante su respectiva cadena de custodia; c) recuperación y preservación del material probatorio relacionado con los fallecidos y lesionados con el fin de contar con elementos para identificar a los responsables; d) identificación de posibles testigos y obtener sus declaraciones; e) determinación de la causa, forma, lugar y momento de los fallecimientos y de las personas lesionadas. ○ A la libertad de expresión en agravio de periodistas al impedirles de forma violenta realizar su labor.
6 VG 2017 Papantla, Veracruz	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz, Fiscalía General del Estado de Veracruz, Presidencia municipal de Papantla, Veracruz	Detención arbitraria Desaparición forzada Retención ilegal	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal por la detención arbitraria de 3 personas atribuible a servidores públicos de la Policía Municipal. ○ A la libertad e integridad personal con motivo de la desaparición forzada de 3 personas imputable a personas pertenecientes al cártel “Los Zetas”, quienes contaron con autorización, apoyo o aquiescencia de servidores públicos de la Policía Municipal. ○ La debida procuración de justicia y a la verdad, por la irregular integración de las carpetas de investigación iniciadas por la desaparición forzada de 3 personas al omitir realizar las diligencias pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos, lo que genera impunidad.

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
			<ul style="list-style-type: none"> ○ Al interés superior de la niñez y a la libertad por la retención ilegal de un menor de edad.
5 VG 2017 Tierra Blanca, Veracruz	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz	Detención arbitraria Tortura Desaparición Forzada Ejecución arbitraria	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, seguridad jurídica y a la libertad personal por la detención arbitraria de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública. ○ A la integridad personal con motivos de actos de tortura, en agravio de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública. ○ A la libertad e integridad personal por la desaparición forzada de 5 personas imputable a personas que aceptaron pertenecer al Cártel Jalisco y que contaron con la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes de Seguridad Pública. ○ A la vida, con motivo de la ejecución arbitraria de 5 personas imputable a personas que aceptaron pertenecer al Cártel Jalisco y que contaron con la autorización, apoyo o aquiescencia de agentes de Seguridad Pública. ○ A la legalidad seguridad jurídica y a la verdad atribuibles a servidores públicos de la Dirección General de Asuntos Internos de Seguridad Pública, al abstenerse de resolver la responsabilidad en la investigación administrativa instruida en contra de 8 autoridades implicadas.
4 VG 2016 Tanhuato, Michoacán	Comisión Nacional de Seguridad, Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.	Uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 civiles, privación de la vida de 4 civiles, tortura, trato cruel, inhumano y degradante y la manipulación del lugar de los hechos atribuida a la Policía Federal.	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, seguridad jurídica, a la procuración y acceso a la justicia, así como a la verdad derivado de la falta de veracidad en los informes proporcionados por la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía Federal, respecto de las circunstancias en las que se desarrolló el operativo que llevaron a cabo elementos de esa corporación policiaca el 22 de mayo de 2015, en el interior del “Rancho del Sol”. ○ A la vida, con motivo del uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 personas atribuible a la Policía Federal. ○ A la vida, con motivo del uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida 4 personas que se encontraba en la bodega ubicada en el “Rancho del Sol”. ○ Al respeto, dignidad y consideración de 2 cadáveres, derivado de las quemaduras que se les provocaron con posterioridad a su deceso. ○ A la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, con motivo de los actos de tortura cometidos en perjuicio de 2 personas, así como por el uso excesivo de la fuerza que derivó en un trato cruel inhumano y/o degradante al que fue sometida otra persona, ambas por servidores públicos de la PF. ○ A la legalidad, a la seguridad jurídica, a la debida procuración de justicia y a la verdad, en agravio de las víctimas directas e indirectas imputable a servidores públicos de la PF, por la no preservación del lugar de los hechos. ○ A la legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia por las irregularidades en las que incurrieron servidores públicos de la PGJEM en la descripción de la ubicación de las víctimas directas en el lugar de los

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
			<p>hechos, de los indicios balísticos con los que se les relacionaron, además de las omisiones que se observaron en las necropsias que peritos de esa fiscalía le practicaron a 42 cadáveres.</p>
<p>3 VG 2015</p> <p>Apatzingán, Michoacán</p>	<p>Secretaría de la Defensa Nacional. Comisión Nacional de Seguridad. Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán. Presidencia Municipal de Apatzingán de la Constitución, Michoacán</p>	<p>Uso excesivo de la fuerza que derivó en la privación de la vida de 5 personas y ejecución extrajudicial de una persona atribuida a la Policía Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la vida. ○ A la adecuada procuración de justicia. ○ A la libertad, legalidad y seguridad jurídica de 5 personas que se encontraban en el jardín, según se desprende de las imágenes de las cámaras de C4, cuya identidad se desconoce debido a que sus rostros no se aprecian con claridad y tampoco se puede determinar la autoridad que realizó la detención. ○ A la integridad personal, legalidad y seguridad jurídica, por el trato cruel, inhumano y/o degradante derivado de las lesiones innecesarias para su sujeción y/o sometimiento causadas en agravio de 8 personas. ○ A la libertad personal, legalidad y seguridad jurídica, derivado de la detención ilegal realizada en contra de 5 personas, además de que el personal de la Policía Federal contravino disposiciones constitucionales y legales al haber incurrido en actos u omisiones que afectaron los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos en el desempeño de su cargo. ○ A la integridad y seguridad personal en detrimento de 8 personas por las lesiones innecesarias para su sujeción y/o sometimiento. ○ A la procuración de justicia y a la verdad y en consecuencia, de los derechos humanos de las víctimas, por la no preservación del lugar de los hechos.
<p>51/2014</p> <p>Tlatlaya, Estado de México</p>	<p>Secretaría de la Defensa Nacional, Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de México</p>	<p>Uso excesivo de la fuerza, que derivó en la privación arbitraria de la vida de 12 personas. Tortura y agresiones sexuales cometidas por personal de la PGJEM en agravio de dos personas y los tratos inhumanos en agravio de una persona; alteración de la escena del crimen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la vida. ○ A la integridad personal de parte del personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México al torturar a dos de las víctimas puestas a disposición con la finalidad de que confesaran su relación con la delincuencia organizada y omitieran declarar respecto de la forma en la que se dio muerte a las personas al interior de la bodega. ○ A la libertad sexual de las víctimas. ○ Al acceso a la justicia, a la verdad, a la seguridad jurídica y a la procuración de justicia, derivado de la indebida preservación y procesamiento del lugar de los hechos y todo lo que ello conlleva, así como por irregularidades al procedimiento de investigación por actuaciones negligentes de la autoridad ministerial. También del hecho de que la investigación por la privación de la vida no fue iniciada desde que tuvo noticia de los hechos, demorando casi tres meses en comenzar a tomar las medidas para obtener pruebas relativas con los hechos y hasta el momento de la recomendación no se había consignado a los militares responsables. De ello se considera responsable la agente del Ministerio Público

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
			de la Federación adscrita a la Unidad Especializada en Investigaciones de Terrorismo Acopio y Tráfico de Armas de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR.
2 VG 2014 Ocoyucan, Puebla	Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.	Uso excesivo y marcadamente negligente de la fuerza para restablecer el orden en una manifestación que se tornó violenta que derivó en la privación de la vida de una persona y 8 personas heridas	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la vida, a la libertad de reunión y como consecuencia de ello, a los derechos a la seguridad e integridad personal, legalidad, seguridad jurídica y trato digno. ○ A la verdad, a la información y en general todos los derechos reconocidos a las víctimas del delito y del abuso de poder, atribuido a servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia de Puebla. ○ A la asociación y la manifestación pacífica. ○ Al acceso a la justicia derivado de una indebida procuración de justicia al omitir certificar y atender a las personas lesionadas así como iniciar una investigación con motivo de las lesiones que presentaron, y omitir reconocerles el carácter de víctimas y como tales otorgarles la atención prevista en la CPEUM. ○ A la presunción de inocencia, dignidad, honor y buen nombre en contra de una persona por las declaraciones irregulares de los elementos de la Policía Estatal Preventiva que se tradujeron en una imputación indebida de hechos en su contra. ○ Las irregularidades detectadas implican un incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia y de la seguridad pública, lo que actualiza una violación a los derechos a la legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia.
80/2013 San Fernando, Tamaulipas	Procuraduría General de la República, Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas	Privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de 2 extranjeros	<ul style="list-style-type: none"> ○ A la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor en detrimento de 72 personas. ○ A la legalidad y al a seguridad jurídica en perjuicio de 2 personas. ○ A la privacidad y protección de datos de identidad de una persona. ○ A la verdad y al acceso a la justicia, derivado de que el levantamiento de evidencias e indicios, así como de cada uno de los 72 cadáveres fueron realizados de forma deficiente, en forma precipitada y sin metodología, pues el personal de la Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas omitió dar fe de las circunstancias específicas del hallazgo de los cadáveres y asentar de manera exacta y minuciosa la descripción de la posición de cada cuerpo, su orientación, edad aproximada, media filiación, estatura, ropa, rigidez cadavérica, grado de putrefacción y la presencia de lesiones, lo que derivó en la pérdida de indicios importantes para el esclarecimiento de los hechos. Por la dilación en el ordenamiento de la práctica

Registro	Autoridades destinatarias	Conductas observadas	Derechos violados
			de las necropsias. Por la falta de certeza en la identificación de los cadáveres lo que provocó repatriaciones equivocadas e inhumaciones sin identidad. ○ A los derechos de las víctimas al omitir otorgar atención psicológica a 2 personas sobrevivientes.
1VG 2012 Chilpancingo, Guerrero	Secretaría de Seguridad Pública Federal, Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero, Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero	Criminalización de la protesta social, uso de la fuerza y empleo excesivo de las armas de fuego en una manifestación que se tornó violenta.	○ Derecho a la protesta que comprende una serie de otros derechos como la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación y la libertad de reunión pacífica, al no observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad al imponer límites a la protesta ni ceñirse a los instrumentos y protocolos que regulan el uso de la fuerza. ○ A la seguridad jurídica por hacer uso de la fuerza y de armas de fuego indebidamente. ○ A la vida, en agravio de 3 personas. ○ A la integridad persona en perjuicio de 3 personas que resultaron lesionadas por arma de fuego. ○ A la integridad personal en perjuicio de 1 persona al ser objeto de tratos inhumanos. ○ A la presunción de inocencia, dignidad, al honor y buen nombre de las víctimas. ○ A la libertad personal en agravio de 24 personas que fueron detenidas ilegal y arbitrariamente entre las que se encontraban 4 adolescentes y 1 mujer, sobre todo porque 15 de ellas alegaron ser ajenos a la manifestación y se encontraban de paso en el lugar de los hechos. ○ A la verdad y el acceso a la justicia por la indebida preservación y alteración del lugar de los hechos.

Fuente: Elaboración propia con información contenida en las recomendaciones 10VG/2018, 9VG/2017, 8VG/2017, 7VG/2017, 6VG/2017, 5VG/2017, 4VG/2016, 3VG/2015, 51/2014, 2VG/2014, 80/2013 Y 1VG/2012.¹⁷⁵

De la tabla que precede se advierte que en todos los acontecimientos que dieron lugar a las recomendaciones se documentó la violación del derecho de acceso a la justicia, a la verdad o a la seguridad jurídica imputables a las fiscalías y procuradurías por la indebida, negligente o ilícita forma de conducir las investigaciones, integrar las averiguaciones previas o carpetas de investigación, omitir preservar el lugar donde ocurrieron los hechos y encima, rehusar la colaboración con la CNDH u otras instancias.

3.5.2 La justicia restaurativa como eje fundamental de acción en la administración y procuración de justicia en México

La justicia restaurativa es un proceso para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus

¹⁷⁵ Las recomendaciones se encuentran disponibles en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

acciones y también, a menudo, involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto.¹⁷⁶ Es decir, se refiere a prácticas alternas a los procedimientos penales tradicionales que tiene como principal característica ofrecer a todas las partes involucradas la oportunidad de participar activamente en la solución del conflicto, trascendiendo así la lógica exclusivamente punitiva del Derecho Penal.

Se trata de un régimen jurídico emergente que puede interpretarse como una reacción ante la ineficacia o insuficiencia de los modelos penales tradicionales, y que ambiciona ofrecer soluciones duraderas al identificarse con una metodología para solucionar problemas que, de varias maneras, involucra a la víctima, al ofensor, a las redes sociales, las instituciones judiciales y la comunidad.¹⁷⁷

A nivel internacional, entre el 16 y el 25 de abril de 2002, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, llevó a cabo en Viena un debate temático sobre la reforma del sistema de justicia penal: Logro de la Eficacia y la Equidad, donde participó un Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa.¹⁷⁸ Las principales conclusiones a las que arribó el grupo de expertos se refieren a la necesidad de promover medidas de justicia restaurativa en el ámbito de los sistemas estatales de justicia penal, particularmente en los ámbitos en que las prácticas penales establecidas no hubieren resultado satisfactorias.

Los expertos señalaron también la dificultad de ubicar con precisión cuándo apareció en el derecho penal moderno la idea de justicia restaurativa, pero coincidieron en que se identifica con prácticas de formas tradicionales y autóctonas de justicia, que perciben al delito como un daño que rompía con la armonía social que entonces debía ser restablecida, lo que únicamente es asequible mediante la ayuda a las víctimas, a los delincuentes y a todos aquéllos afectados aun involuntariamente; sobre todo, porque la armonía social sólo se alcanza cuando no se favorece a alguna de las partes involucradas, en detrimento de la otra.

Existió consenso en Viena también respecto del carácter complementario de este tipo de prácticas, es decir, no se pretende la sustitución o derogación de las prácticas y procedimientos penales vigentes. Del mismo modo, se acordó sobre la conveniencia de que

¹⁷⁶ UNDOC, *Manual sobre programas de justicia restaurativa*, Nueva York, 2016, serie “Manuales sobre Justicia Penal”, Nueva York, 2006, p. 6. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ Consejo Económico y Social, *Justicia restaurativa*, resolución E/CN.15/2002/5/Add.1. Disponible en: <https://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

se elaborara un instrumento internacional que regulara las prácticas violentas, la cual gozaría de un carácter normativo que en consecuencia estableciera directrices sobre el tema, pero que no fuera vinculante debido a la propia naturaleza de la materia regulada.¹⁷⁹

De este modo se concibieron los *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*, mismos que se apoyan en la idea de que la justicia restaurativa es “una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades”,¹⁸⁰ lo que implica dar a las víctimas la oportunidad de obtener una reparación, seguridad y la posibilidad de cerrar la etapa que la vulneró y al mismo tiempo permitir que los delincuentes comprendan mejor las causas y efectos de su comportamiento para así asumir genuinamente su responsabilidad y con ello lograr que la comunidad comprenda mejor las causas de la acción delictiva.

Esta concepción de justicia coadyuva a evitar el encono social y el enfrentamiento y desmantela la estructura en donde el delincuente es el enemigo común de víctimas y comunidad que debe ser destruido, dejando en segundo término la satisfacción real de las víctimas y la tranquilidad social. Como se observa, representa una idea más amplia del delito al alejarse de la noción de que el delito se limita a una violación de la norma jurídica, sino que se reconoce que es algo más que importa a la sociedad en general.

Dentro de los principios en comento, se prevé la instauración de *procesos restaurativos* que generen *resultados restaurativos*; entendiendo por aquéllos “todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador”; y por resultado restaurativo al “acuerdo logrado como consecuencia de un proceso restaurativo... que pueden incluir respuestas y programas como la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad, encaminados a atender a las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente”.

De las definiciones transcritas y de la obligación de que para entablar un proceso restaurativo debe contarse, por un lado, con pruebas suficientes de la culpabilidad del delincuente y, por el otro, con el consentimiento libre y voluntario de la víctima, se deduce el papel activo que la

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸⁰ Consejo Económico y Social ONU, *Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal*. Disponible en <http://200.33.14.21:83/20121122062955-12857.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

víctima del delito cobra en este tipo de procedimientos, lo que concuerda con el papel otorgado a las víctimas por el artículo 20 constitucional en su apartado B.

En efecto, el proceso penal previsto en la norma constitucional referida considera a las víctimas como parte activa en el proceso y le otorga facultades de las que antes carecía, pues además de ser titulares de derechos de atención o salvaguarda, también se les concibe como coadyuvantes con el ministerio público y como acreedores a la reparación del daño, lo que es en sí mismo un fin del proceso penal.

De lo anterior, se considera viable la adopción de procesos restaurativos en México ante la grave problemática existente en materia de procuración y administración de justicia, pero para ello debe tenerse la certeza de que concurren los siguientes presupuestos:¹⁸¹

- a) que la respuesta al delito debe reparar en lo posible el daño sufrido por la víctima;
- b) que los delincuentes lleguen a entender que su comportamiento no es aceptable y que tuvo consecuencias reales para la víctima y la comunidad;
- c) que los delincuentes pueden y deben aceptar la responsabilidad por sus acciones;
- d) que las víctimas deben tener la oportunidad de expresar sus necesidades y de participar en determinar la mejor manera para que el delincuente repare los daños, y
- (e) que la comunidad tiene la responsabilidad de contribuir en el proceso.

Estas premisas requieren en todo caso una actuación sensible de parte de todas las partes involucradas en la solución de los conflictos, sea como autoridades, víctimas, inculpados y terceros partícipes del proceso. Todas estas personas deben contar con un conocimiento cabal de la extensión del proceso penal tal como está formulado actualmente y esforzarse por encontrar las soluciones duraderas que el sistema formal ha sido incapaz de generar.

La justicia restaurativa diferencia entre víctima y delincuente como entidades que demandan respuestas distintas del Estado y de la comunidad y además se considera una reacción respetuosa de la dignidad humana de todos los involucrados. Por ello, se presenta como una alternativa factible en muchos casos al sistema de justicia penal formal y a sus efectos

¹⁸¹ UNDOC, *op. cit.*, p. 8.

estigmáticos sobre los delincuentes que además puede utilizarse conjuntamente con los procedimientos formales.

No obstante, para que en México puedan establecerse este tipo de procesos, debe garantizarse la equidad procesal, misma que si bien, se contempla en el artículo 20 constitucional, en la práctica existen carencias importantes, por ejemplo, la ausencia de una asesoría legal necesaria para la víctima y las falencias que acusa el sistema de defensoría oficial. Asimismo, la difusión y canales adecuados para que las partes conozcan todos los derechos que les asisten y por último, garantizar que la elección de esta metodología se encuentre libre de toda coacción.

La principal tipología de programas de Justicia Restaurativa incluyen: a) mediación entre víctima y delincuente; b) comunidad y conferencias de grupos familiares; c) sentencias en círculos; d) círculos promotores de paz; y, e) libertad condicional reparativa y juntas y paneles comunitarios.¹⁸² Cada uno de estos tipos reúne características específicas que deben valorarse para ser propuestos en la resolución de los diferentes conflictos.

No es posible realizar aseveraciones generales que limiten el uso de los programas para solucionar conflictos que deriven de la comisión de determinados delitos. Por la propia naturaleza de los principios y las características de cada sociedad y sistema penal formal, los principios otorgan un marco amplio y flexible de modo que cada Estado implemente los que se ajustan a su realidad concreta. De ahí la posibilidad de que este tipo de soluciones sea asequible por nuestro sistema de procuración de justicia, lo que además acarrearía mayor credibilidad, descargo en el trabajo de las procuradurías y soluciones duraderas y más adecuadas a los procesos. Esta visión de la justicia se ajusta a los fines del proceso penal y proveería de alternativas que tornaren realidad los propósitos del propio proceso.

3.6 Contexto de la temática de cada uno de los nueve instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia de Procuración e Impartición de Justicia Penal en México

En materia de administración y procuración de justicia en nuestro país, la CNDH ha emitido siete Recomendaciones Generales y dos Informes Especiales, sobre los que versa este proyecto de investigación, que tienen especial relevancia en materia de justicia penal y se consideran paradigmáticos porque evidencian las graves violaciones a los derechos humanos

¹⁸² *Ibid.*, p. 14.

o su puesta en grave peligro. Por ello, se han convertido en un referente para evaluar el grado de avance en la protección y el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades en la materia.

Los referidos instrumentos de posicionamiento son:

1. Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica de detenciones arbitrarias;
2. Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;
3. Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
4. Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley;
5. Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
6. Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
7. Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
8. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006, e
9. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez, 2013.

Es importante destacar que estos instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia, al día de hoy, se encuentran contextualizados dentro de un cambio de paradigma que se dio en el derecho mexicano a partir de tres reformas constitucionales:

1. La reforma de 2008 en materia penal;
2. La reforma de 2011 en materia de derechos humanos, y
3. La reforma de 2011 en materia de amparo.

Estas reformas constitucionales se impulsaron con el fin de transitar hacia un mejor sistema de procuración y de administración de justicia en México y son la base de la conformación de un nuevo sistema jurídico mexicano que pretende ser más garantista y capaz de responder a las demandas de justicia de la sociedad, además de ser acorde con los estándares internacionales fijados por los diferentes tratados internacionales y mecanismos supervisores en materia de derechos humanos que son vinculantes para el Estado mexicano.

Con el reconocimiento de la jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos contenidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en los que México

es parte, así como con la transformación del juicio de amparo en juicio de protección de derechos humanos, se estableció un mayor estándar de protección en favor de todas las personas que se encuentran dentro del territorio nacional. Sin duda, este cambio de paradigma ha impactado en todo el sistema jurídico mexicano y, de manera importante, en el sistema de justicia penal.

Hay que destacar que, con motivo de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el derecho mexicano se ha conformado un “bloque de constitucionalidad”, entendido como el conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país y que, además, se compone de principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite. De este modo, si bien este bloque aún no se encuentra lo suficientemente desarrollado en el plano legislativo, ha ido tomando forma a través de un desarrollo jurisprudencial que impacta la conformación y el desarrollo del sistema de justicia penal. En este sentido, la labor llevada a cabo por el Poder Judicial contribuye en forma decisiva a su desarrollo, dentro de un marco de protección y respeto a los derechos humanos, a través de las diversas facultades que tiene asignadas.

3.6.1 Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica de detenciones arbitrarias

De la fecha de la emisión de la Recomendación Núm. 2/2001, sobre detenciones arbitrarias, a la actualidad, se cuenta con un marco jurídico nacional más claro y completo, comenzando por lo establecido en la Constitución, en sus artículos 16 y 20, en relación con replantear los supuestos de flagrancia y la eliminación de la cuasi flagrancia y flagrancia equiparada, así como los derechos de la persona detenida, todos estos aspectos regulados con mayor detalle en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Con ello, se busca regular las detenciones con un control inteligente del delito¹⁸³ y evitar que se realicen de manera arbitraria, castigando el actuar indebido no sólo de los funcionarios policiales, sino de todo servidor público que, con motivo de sus funciones, se relacione y/o realice tareas de seguridad pública y que, por tal motivo, ejecute actos consistentes en privaciones o limitaciones a la libertad física de las personas, poniendo en riesgo la protección, el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos. Así, ha habido una incidencia en la legislación nacional, ya que se han llevado a cabo varias reformas y adecuaciones legislativas y constitucionales, asimismo, se ha dictado la Recomendación General en cuestión.

¹⁸³ Waller, Irvin, *Control inteligente del delito*. México, INACIPE, PEC, 2014.

Entre las leyes federales armonizadas podemos citar varias reformas hechas tanto a la CPEUM¹⁸⁴ como a las leyes reglamentarias y secundarias, entre las que destacan las reformas hechas al Código Penal Federal de 1931, la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁸⁵ la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁸⁶ y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹⁸⁷ También se han realizado modificaciones más detalladas, por ejemplo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹⁸⁸ y a la Ley de la Policía Federal.¹⁸⁹ Además, se expidió el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República¹⁹⁰ y los Acuerdos A/079/12 de la Procuraduría General de la República por los que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas, y A/080 /12, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza.¹⁹¹ Y se reconoció como vinculante el instrumento jurídico internacional denominado Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,¹⁹² difundándose su contenido entre todos los servidores públicos a los que les resultaba aplicable con motivo de sus funciones.

En el ámbito de la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal, se expidió el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública,¹⁹³ por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Seguridad Pública. Además, se crearon varios protocolos. Algunos de observancia para los Estados, como el Protocolo Nacional de Primer

¹⁸⁴ Reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*: 5 de abril de 2004 (para facultar al Congreso para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional y para regular y limitar las investigaciones correspondientes); 12 de diciembre de 2005 (justicia penal para adolescentes); 18 de junio de 2008 (en materia de justicia penal); 14 de junio de 2011 (en materia de Trata de Personas); 8 de octubre de 2013 (para facultar al congreso para expedir el código procesal penal único); 2 de julio de 2015 (sobre justicia penal para adolescentes); 10 de julio de 2015 (para facultar al Congreso para expedir una Ley General contra la Tortura y otra contra la Desaparición Forzada de Personas) y de 25 de julio de 2016 (para facultar al Congreso para expedir una Ley General sobre derechos de las Víctimas).

¹⁸⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 5 de marzo de 2014. En éste se establecen una serie de requisitos para la calificación por un Juez de Control y su determinación de legal la detención.

¹⁸⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de enero de 2009.

¹⁸⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de julio de 2016.

¹⁸⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 29 de mayo de 2009.

¹⁸⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de junio de 2009.

¹⁹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de marzo de 2016.

¹⁹¹ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

¹⁹² Instrumento jurídico internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

¹⁹³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

Respondiente.¹⁹⁴ Otros de aplicación común a las tres fuerzas armadas,¹⁹⁵ como el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza¹⁹⁶ y el Manual del uso de la fuerza, así como también la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.¹⁹⁷ Y, recientemente, la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,¹⁹⁸ la cual entró en vigor el 16 de enero de 2018.¹⁹⁹

Todo este desarrollo normativo se ha ido complementando con diversos criterios jurisprudenciales, tales como el fijado por nuestros máximos tribunales quienes han dispuesto, entre otras cosas, que si la persona no es detenida en flagrancia ni en ejecución de una orden de detención, bien por notoria urgencia, por orden previamente emitida por el Ministerio Público, o en virtud de esa orden de localización y presentación ministerial, ello torna evidente que, desde su “presentación”, siempre estuvo en calidad de detenida. Entonces, esa detención es ilegal, lo que a su vez conlleva la exclusión de las pruebas que directa o indirectamente se hayan obtenido a partir de ésta, por carecer de valor probatorio.²⁰⁰ Así las cosas, en el caso de una detención calificada como ilegal, no todas las pruebas obtenidas o los actos de investigación realizados debieran ser ilícitos o no válidos.

En términos generales, para determinar cuándo una prueba debe reputarse ilícita, tendrá que analizarse el proceso para su obtención, si se realizó de forma fraudulenta o bajo una conducta ilícita, lo que contravendrá los derechos fundamentales, cuya consecuencia y efecto deben vincularse directamente con su origen y causa, ya que cuando la obtención de una prueba no

¹⁹⁴ Cuyo extracto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2018.

¹⁹⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2014.

¹⁹⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2017.

¹⁹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

¹⁹⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017.

¹⁹⁹ Según el artículo transitorio: Primero. El presente Decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta la emisión de los instrumentos a que se refiere el Artículo Décimo Cuarto Transitorio, la Procuraduría y las Procuradurías Locales y demás autoridades deberán cumplir con las obligaciones de búsqueda conforme a los ordenamientos que se hayan expedido con anterioridad, siempre que no se opongan a esta Ley.

²⁰⁰ Detención ilegal. Se configura cuando no se realiza bajo los supuestos de flagrancia o caso urgente, sino en cumplimiento a una orden de localización y presentación para que el inculpado acuda a declarar dentro de una averiguación previa y, con base en ella, posteriormente es consignado ante el juez, sin la oportunidad de retirarse libremente de las oficinas ministeriales una vez concluida esa diligencia, por lo que las pruebas que directa o indirectamente se hayan obtenido a partir de aquélla deben excluirse por carecer de valor probatorio (Legislación del Estado de Chiapas). Número de Registro: 2015779. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 49, diciembre de 2017; Tomo IV; p. 1832. XX.1o.P.C. J/5 (10a.).

guarda relación causal con la violación, sino que fue independiente, esa probanza no podrá declararse ilícita.²⁰¹

En el caso de autoridades administrativas, como las aduaneras, se ha señalado que la prohibición de que la persona sea trasladada y retenida en un recinto fiscal se considera como una detención ilegal que no se ajusta a lo previsto en el precepto constitucional.²⁰²

De este modo, en el tema de detenciones, encontramos que, después de ser emitida la Recomendación General Núm. 2, sobre detenciones arbitrarias 2001, aún hace falta detallarla en armonización con el artículo 1o. constitucional. Esto es, se requiere un desarrollo normativo más amplio y específico a la luz de las diversas normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es parte. Resulta necesario que en las diferentes leyes federales se regulen criterios más claros y precisos en torno a la aplicación del principio pro persona, previsto en el artículo 1o. constitucional, en aras de propiciar una mayor protección, a través de la complementación de los derechos humanos de todas las personas dentro del derecho mexicano.²⁰³

En relación con el principio pro persona, la SCJN ha manifestado, entre otros criterios,²⁰⁴ los siguientes: que el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce

²⁰¹ Detención por caso urgente. La circunstancia de que la ordenada por el Ministerio Público resulte ilegal no incide en la validez y licitud de la declaración ministerial rendida por el indiciado con motivo de una orden de búsqueda, localización y presentación a la que asistió voluntariamente, ni de las pruebas derivadas de este acto. Número de Registro: 2015232. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, octubre de 2017; Tomo I; p. 347. 1a./J. 52/2017 (10a.).

²⁰² Verificación de mercancías en transporte en materia aduanera. Es ilegal que la autoridad traslade al conductor del vehículo al recinto fiscal y que lo retenga en éste sin su consentimiento. Número de Registro: 2010823. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 26, enero de 2016; Tomo IV; p. 3126. IV.1o.A. J/19 (10a.).

²⁰³ Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable... el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Número de Registro: 2002000. Época: Décima Época, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 107/2012 (10a.), p. 799.

²⁰⁴ Sobre este tema hay varias tesis jurisprudenciales que lo refieren:

Principio pro persona como criterio de interpretación de derechos humanos. Test de argumentación mínima exigida por el juez o tribunal de amparo para la eficacia de los conceptos de violación o agravios. Número de Registro: 2010166. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, octubre de 2015; Tomo IV; p. 3723. XVII.1o.P.A. J/9 (10a.).

Principio pro persona. De éste no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones. Número de Registro: 2004748. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXV, octubre de 2013; Tomo 2; p. 906. 1a./J. 104/2013 (10a.).

cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquélla que salve la aparente contradicción y tratar de que la interpretación resulte armónica con la Constitución.²⁰⁵ Asimismo, que la aplicación de este principio no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y las restricciones constitucionales.²⁰⁶ Asimismo, la SCJN considera que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, una vez que se hayan agotados todas las posibilidades de aplicación de las normas constitucionales y cuando no sea posible la armonización entre la jurisprudencia nacional con la internacional, debiendo prevalecer en todo momento las restricciones constitucionales.²⁰⁷

Así pues, el principio pro persona implica un criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable, en el caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas constitucionales y los tratados internacionales. En tal caso, deberá prevalecer aquélla que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. Además, hay que recordar que el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.²⁰⁸ Sin embargo, la aplicación del principio pro persona no implica necesariamente que se acuda a los derechos humanos previstos en los referidos instrumentos internacionales, si es que resultan ser suficientes las previsiones que contenga la Constitución al respecto.²⁰⁹

Principio pro persona y recurso efectivo. El gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa. Número de Registro: 2005717. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo I; p. 487. 1a./J. 10/2014 (10a.).

²⁰⁵ Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona. Número de Registro: 2014332. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 42, mayo de 2017; Tomo I; p. 239. 1a./J. 37/2017 (10a.).

²⁰⁶ Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental. Número de Registro: 2006485. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 6, mayo de 2014; Tomo II; p. 772. 2a./J. 56/2014 (10a.). Principio pro homine o pro persona. Si en un caso concreto no se actualiza la antinomia de dos normas que tutelan derechos humanos para que el juzgador interprete cuál es la que resulta de mayor beneficio para la persona, aquél no es el idóneo para resolverlo. Número de Registro: 2005477. Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 3, febrero de 2014; Tomo III; p. 2019. II.3o.P. J/3 (10a.).

²⁰⁷ Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Número de Registro: 2006225. Localización: [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, abril de 2014; Tomo I; p. 204. P./J. 21/2014 (10a.).

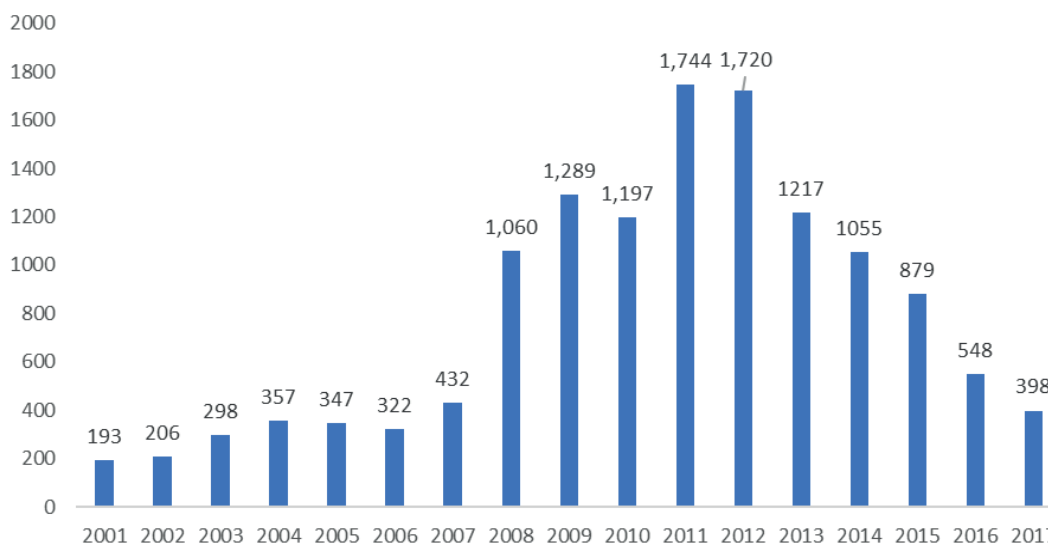
²⁰⁸ Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).

²⁰⁹ Derechos humanos. Su estudio a partir de la reforma al artículo 1o. Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, no implica necesariamente que se acuda a los previstos en instrumentos internacionales, si resulta suficiente la previsión que contenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de la normativa encaminada a evitar la arbitrariedad en las detenciones, la adopción de instrumentos internacionales sobre derechos humanos y del desarrollo de jurisprudencia en la materia, desde la emisión de la Recomendación General en el año 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha registrado hasta diciembre de 2017 un total de 13,262 quejas sobre detenciones arbitrarias en México y emitido 168 recomendaciones sobre casos concretos.²¹⁰

En 2001, la CNDH recibió 193 quejas sobre detenciones arbitrarias, en el año 2007 esta cifra prácticamente se duplicó. Entre 2008 y 2014, el número de quejas recibidas por la CNDH sobre esta práctica superaron las mil denuncias de forma anual, siendo 2011 el año con el mayor número de quejas registradas con 1,744. En el período señalado, se presentaron el 69.9 por ciento del total de las quejas registradas hasta la fecha, las cuales han tenido una disminución significativa durante los últimos tres años de los que se tiene registro.

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por detenciones arbitrarias en México (2001-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH (2001-2017).

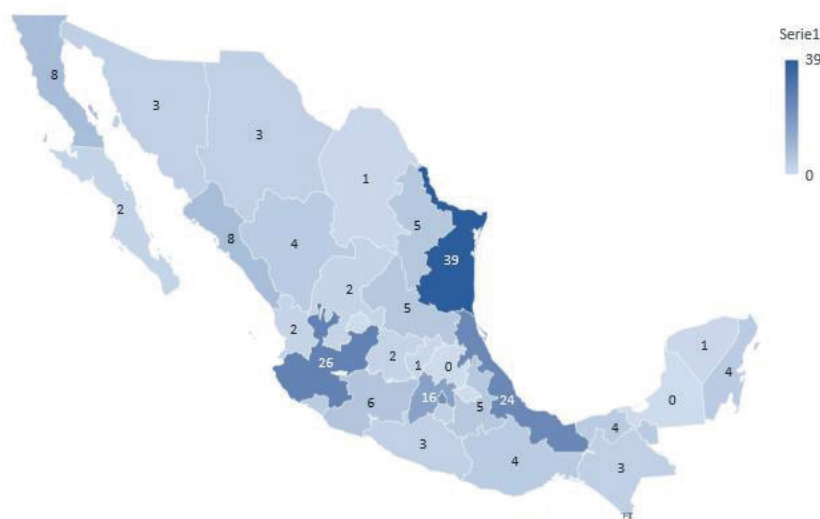
Número de Registro: 2002747. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 2; p. 1049. 2a./J. 172/2012 (10a.).

Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).

²¹⁰ Véase: CNDH, *Informes anuales de actividades*, 2001-2017. Disponibles en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Alerta²¹¹ de la CNDH reportó que en 2017 ocurrió cuando menos un caso de detención arbitraria en casi todas las entidades del país a excepción de Aguascalientes, Campeche, Hidalgo y Tlaxcala. Entre las autoridades federales responsables de las detenciones arbitrarias ocurridas en este año se encuentran la Secretaría de Marina con 73 quejas; la Policía Federal con 61; la Secretaría de la Defensa Nacional con 41; la Procuraduría General de la República con 36; el Instituto Nacional de Migración con 16 y la Comisión Nacional de Seguridad con 4 quejas recibidas.²¹²

Cuadro
Detenciones arbitrarias por entidad federativa 2017²¹³



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de detención arbitraria del Sistema Nacional de Alerta CNDH.

Sobre esta problemática en particular en 2017, Amnistía Internacional publicó un informe en el cual se reconoce que las detenciones arbitrarias constituyen una práctica cotidiana en México y son el primer momento de una cadena de graves violaciones a derechos humanos como la tortura, otros tratos crueles degradantes e inhumanos y desapariciones forzadas.²¹⁴

²¹¹ El Sistema Nacional de Alerta es un programa aprobado en 2010, el cual permite monitorear las quejas y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales en las distintas entidades del país. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²¹² *Idem*.

²¹³ Baja California (8); Baja California Sur (2); Sonora (3); Sinaloa (8); Chihuahua (3); Durango (4); Coahuila (1); Nayarit (2); Nuevo León (5); Zacatecas (2); Jalisco (26); Colima (4); Tamaulipas (39); San Luis Potosí (5); Querétaro (1); Guanajuato (2); Michoacán (6); Estado de México (16); Ciudad de México (21); Veracruz (24); Morelos (3); Puebla (5); Guerrero (3); Oaxaca (4); Tabasco (4); Chiapas (3); Quintana Roo (4); Yucatán (1).

²¹⁴ Amnistía Internacional, *Falsas sospechas. Detenciones arbitrarias por la policía en México*, Londres, 2017.

Asimismo, se ha señalado que los arrestos en supuesta flagrancia son un procedimiento común entre las instituciones de seguridad y ocurren con mayor frecuencia que bajo otras bases legales como las órdenes de aprehensión o detenciones en casos urgentes. Al respecto, un informe elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económica y la organización México Evalúa destaca que en el caso particular del Estado de México entre 2010 y 2014, 9 de cada 10 detenciones ocurrieron en flagrancia y solo el 8.3 por ciento mediante una orden de aprehensión, lo que pone en evidencia la incapacidad de realizar investigaciones por parte de las instituciones policiales.²¹⁵

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), por otro lado, señala que a nivel nacional solo el 13 por ciento de las personas en prisión fueron detenidas realizando la conducta o el acto por el que es acusada, el 13.1 por ciento mediante una orden de detención y el 20 por ciento refiere haber sido detenida mientras “iba pasando por la calle” y sin orden de aprehensión. También es necesario destacar que al 59.6 por ciento de la población recluida en el país, la autoridad o policía no mencionó las causas por las que se llevó a cabo el arresto, lo que viola el derecho a recibir información relativa con la detención.²¹⁶

Con relación a los motivos de las detenciones arbitrarias, Amnistía Internacional ha destacado la extorsión por parte de la policía con el propósito de obtener recursos económicos a cambio de dejar en libertad a la persona detenida; como una forma de represalia contra la víctima, así como las detenciones políticamente motivadas,²¹⁷ como en los casos de Pablo López Alavéz,²¹⁸ Enrique Guerrero Aviña,²¹⁹ Nestora Salgado García,²²⁰ Damián Gallardo Martínez,²²¹ Librado Jacinto Baños²²² y Pedro Celestino Canché Herrera,²²³ casos por los que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas ha emitido opiniones y recomendaciones.²²⁴

²¹⁵ Fondevilla, Langer, Bergman et al., *¿Cómo se juzga en el Estado de México? Una radiografía de la operación del sistema de justicia penal acusatorio*, México Evalúa, CIDE, CAPP, México, 2016, p. 15.

²¹⁶ INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 2016. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²¹⁷ *Idem.*, p. 15.

²¹⁸ Opinión núm. 23/2017 relativa a Pablo López Alavéz (México), Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.

²¹⁹ Opinión núm. 55/2015 relativa a Enrique Guerrero Aviña.

²²⁰ Opinión núm. 56/2015 relativa a Nestora Salgado García.

²²¹ Opinión núm. 23/2014 relativa a Damián Gallardo Martínez.

²²² Opinión núm. 19/2015 relativa a Librado Jacinto Baños.

²²³ Opinión núm. 18/2015 relativa a Pedro Celestino Canché Herrera.

²²⁴ De 2005 a abril de 2017, el Grupo de trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU ha emitido 15 oponiones sobre casos de detenciones ilegales en México. Véase: Opinión núm. 66/2017; Opinión núm. 58/2016; Opinión núm. 21/2013; Opinión núm. 67/2011; Opinión núm. 61/2011; Opinión núm. 36/2011; Opinión núm. 33/2010; Opinión num. 23/2009; Opinión núm. 9/2005.

En la actualidad, aunque el número de quejas presentadas ante la CNDH sobre detenciones arbitrarias ha disminuido de forma significativa es una problemática continua y que representa un elemento propicio para la comisión de actos como el uso excesivo de la fuerza, la tortura y los malos tratos, delitos que se ven reforzados ante la impunidad que persiste en el sistema penal.

3.6.2 Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico

Con el fin de regular la adecuada aplicación y uso del polígrafo, como instrumento de evaluación del personal sustantivo relacionado con tareas policiales y de procuración de justicia, se han expedido la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública²²⁵ y el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, las cuales prevén la aplicación de dicho examen.²²⁶

La Recomendación General tuvo incidencia parcial en la reglamentación ya que, con posterioridad a su emisión, fueron reformados y adicionados diversos artículos a la legislación federal correspondiente. Sin embargo, se trata de una reglamentación incompleta por lo siguiente:

- No se cuenta con una normativa detallada acerca del procedimiento a seguir por parte de los servidores públicos responsables de su implementación para el diseño, la aplicación y la calificación del examen del polígrafo.
- No se contemplan las medidas preventivas a adoptar para que la aplicación del examen del polígrafo no resulte violatorio a los derechos humanos de las personas que se someten a la evaluación, ni se contempla un recurso útil o efectivo para el evaluado, en el caso de que quisiera solicitar una revisión del examen, una nueva evaluación o, en su caso, para que pueda inconformarse con el resultado del mismo.
- No hay un documento, manual o protocolo en el que se señalen los criterios a emplear, por parte de los evaluadores, para llevar a cabo la interpretación y calificación del examen del polígrafo. En caso de que alguno de estos documentos exista, por no ser del conocimiento de la población, del dominio público y mucho menos del conocimiento del evaluado, hay una cuestión de incertidumbre jurídica.
- No hay una regulación clara y uniforme respecto a las consecuencias jurídicas que puede traer aparejada una calificación reprobatoria del polígrafo.

²²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009.

²²⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 2012.

Cada año incrementa la incidencia delictiva y la percepción y registro de actos de corrupción entre las corporaciones policiacas. Alrededor de treinta mil agentes continúan en funciones a pesar de no haber aprobado el procedimiento de control de confianza, pues de un universo de 335,294 personas, se han evaluado al 30 de junio de 2018, 330,282 agentes. De los cuales 29,045 no han acreditado los controles y 5,012 no han sido evaluados²²⁷ y, aunque proporcionalmente los más de treinta mil agentes que no han acreditado la confianza de la institución, en términos absolutos es un número considerable. Tal número de personas resulta relevante si atendemos a los hallazgos de la CNDH respecto de los usos ilegales que se ha dado a la prueba poligráfica, lo que acusa la obsolescencia de los procedimientos actuales, a partir de lo cual podría explicarse en parte el aumento en la incidencia delictiva y la creciente participación de los agentes estatales en eventos criminales. De ahí que resulte cuestionable la eficacia de la prueba poligráfica pues, además de haber sido declarada inconstitucional por vulnerar derechos fundamentales, lo cierto es que no ofrece garantías de eficacia en la selección y evaluación del personal, como ha sido documentado en la propia Recomendación General, al referirse a sendos estudios estadounidenses al respecto.²²⁸

El desafío que tiene ante sí el sistema de procuración de justicia no estriba tanto en la adecuada reglamentación de la prueba sino en depurar los procedimientos vigentes a efecto de identificar las pruebas que sí sean verdaderamente útiles y atinentes a los fines que se persigan y no apegarse a procedimientos que, si bien son de larga data, son susceptibles de ser utilizados en perjuicio de los servidores públicos, además de no resultar adecuados con los fines que se persiguen. La eficacia en los procedimientos de selección y control de confianza es de la mayor relevancia ante el estado que guarda la procuración de justicia y el grado en que los cuerpos policiales se hallan en diversos lugares de la República, comprometidos con la criminalidad organizada. Por tanto, es fundamental que las pruebas realizadas en los exámenes de confianza se ajusten a criterios objetivos, con bases científicas que permitan arrojar indicios que, integrados a otras pruebas determinen la idoneidad de la colaboración de las y los miembros de las instituciones de seguridad pública.²²⁹

De otro lado, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, así como los lineamientos y la normativa que auxilian en la homologación de la aplicación del proceso de control de confianza y la operación de los

²²⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Seguimiento de Evaluaciones por Entidad Federativa y Dependencia al 30 de junio de 2018, disponible en: www.Informe_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Junio_2018.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²²⁸ CNDH, *op. cit.* p. 9.

²²⁹ Senado de la República, Gaceta: LXIII/2SPR-19/72849 del miércoles 5 de julio de 2017, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=72849>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

centros de evaluación y control de confianza,²³⁰ lo cual representa un gran avance en la uniformidad de la aplicación del examen del polígrafo, en virtud de que cada Estado tenía sus propios criterios y procedimientos de implementación. No obstante, a nivel estatal hay una parcial e insuficiente incidencia de la Recomendación General en comento, ya que las normas locales hacen referencia de manera muy general a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza y al Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza.²³¹

Finalmente, sobre el ámbito normativo, cabe citar el criterio de la Segunda Sala de la SCJN que señala que el hecho de que el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR contemple el examen poligráfico, como parte de los procesos de evaluación del personal de confianza que pertenece al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, no contraviene el derecho constitucional de debido proceso.

En la Recomendación Núm. 6/2004 sobre la aplicación del examen poligráfico, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos destacó tres problemáticas que se presentan durante la aplicación de la prueba y que dan lugar a actos violatorios de derechos humanos: en un primer momento y con base en los expedientes de queja recibidos hasta ese momento,²³² la CNDH refirió que, en algunos casos, el examen poligráfico es aplicado sin que en ningún momento se informe a los servidores públicos que será un requisito o condición durante los procesos de selección de personal o permanencia, ni el momento en el que será aplicado.

La encuesta *¿Qué piensa la policía?* elaborada por Causa en Común, señala sobre este aspecto que 1 de cada 10 policías entrevistados en 2013, 2014 y 2015 declaró no haber sido informado sobre la evaluación de control de confianza.²³³ En el año 2015, del personal que fue informado el 6 por ciento tuvo conocimiento de la prueba un mes antes, el 9 por ciento con dos semanas de anticipación, el 45 por ciento la semana previa, el 28 por ciento un día antes y el 7 por ciento el mismo día de la evaluación.²³⁴

Un segundo problema derivado de la aplicación del examen poligráfico de acuerdo con la CNDH es que, una vez realizada la prueba, en algunos casos los servidores públicos son

²³⁰ Aprobación publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 31 de diciembre de 2008.

²³¹ Véase el análisis jurídico a nivel estatal de este instrumento de posicionamiento dentro del cuerpo del presente documento.

²³² Recomendaciones 8/2003 y 2004/31.

²³³ Causa en Común, *¿Qué piensa la policía?* Resultados del cuestionario 2013, 2014 y 2015. Disponibles en: <http://causaencomun.org.mx/beta/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²³⁴ *Idem*.

informados de que al no ser favorables los resultados obtenidos deben presentar su renuncia, omitiendo la antigüedad del cargo y el desempeño laboral dentro del empleo.²³⁵ Los datos presentados en la encuesta elaborada por Causa en Común para el año 2015 refieren que el 60 por ciento de los policías consideran que la evaluación de control de confianza no es un buen mecanismo para dar de baja a los “malos elementos”, el 50 por ciento piensa que es una justificación para el despido y el 30 por ciento opina que la evaluación no considera las trayectorias laborales.²³⁶

Finalmente, la CNDH ha señalado que el examen poligráfico contiene preguntas insidiosas y amenazantes que intimidan a los servidores públicos, no existen valoraciones para emitir los dictámenes y previo a la prueba se elaboran actas administrativas en las cuales se asienta que se acude al examen de forma voluntaria cuando, a decir de los propios servidores públicos, se obtienen bajo presión.²³⁷

Al respecto es necesario destacar que la calificación promedio otorgada a la atención recibida durante la prueba del polígrafo por parte de los policías suele ser menor en comparación con las pruebas restantes que integran la evaluación de control de confianza. En los ejercicios de 2014 y 2015 de Causa en Común, esta prueba obtuvo 7.2 por ciento y 7.8 por ciento respectivamente, de igual forma, para el 39.6 por ciento de los policías es la prueba con mayor dificultad seguida del examen psicológico.²³⁸

²³⁵ Propositiones con punto de acuerdo que exhorta a la CNS, al SESNSP y al Centro Nacional de Certificación y Acreditación a eliminar la prueba poligráfica de la determinación de permanencia de los miembros del personal de seguridad pública, 2017. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/07/asun3552424_20170705_1498672920.pdf

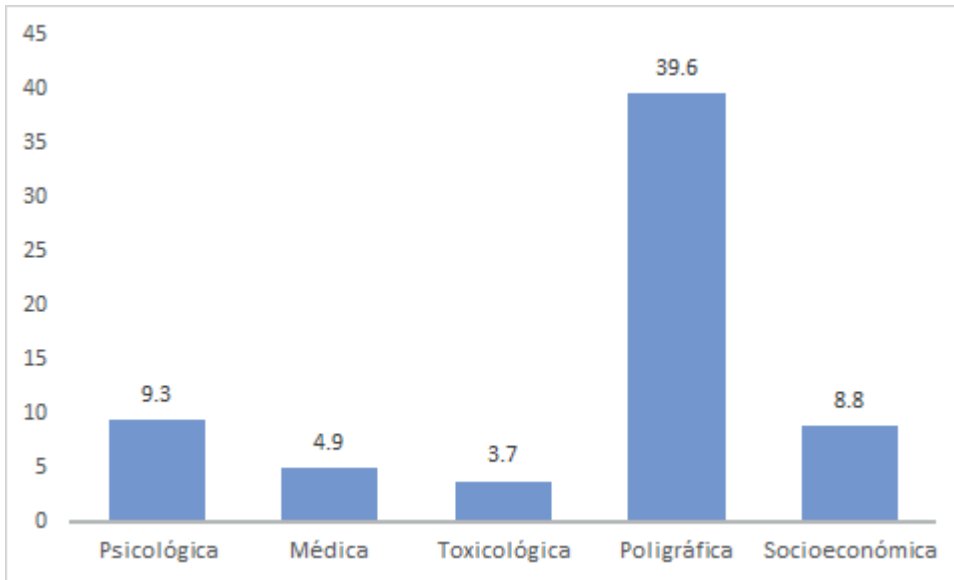
²³⁶ Causa en Común, 2015, *op. cit.*, p. 32.

²³⁷ CNDH, Recomendación General Núm. 6 sobre la aplicación del examen poligráfico, 2004, p. 2.

²³⁸ Causa en Común, 2014, *op. cit.*, p. 76.

Cuadro

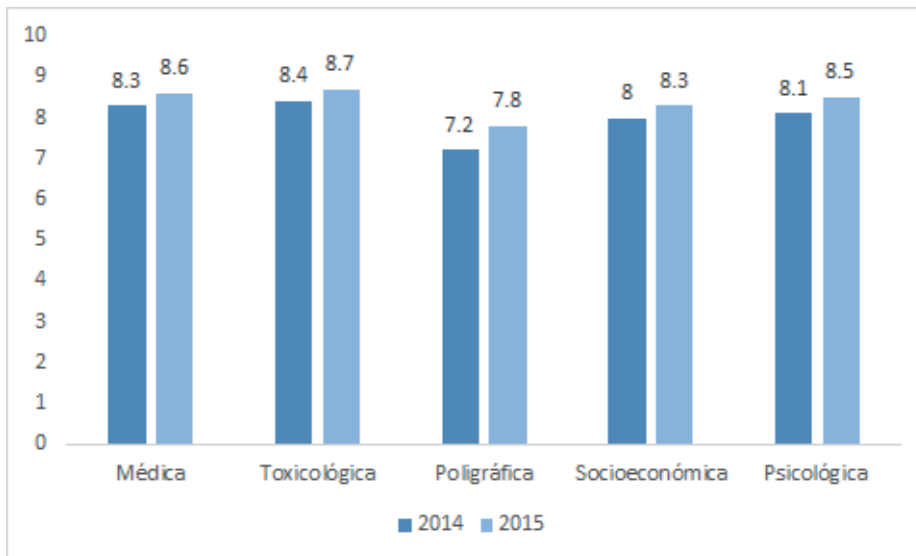
Calificación otorgada por policías a las pruebas de evaluación en el Centro de Control de Confianza (2014-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de los años 2014-2015, de la encuesta ¿Qué piensa la policía?, realizado por Causa Común 2014-2015.

Cuadro

Dificultad en las pruebas de la evaluación de confianza 2014



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del año 2014 de la encuesta ¿Qué piensa la policía?, realizado por Causa Común 2014.

3.6.3 Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura

Esta Recomendación General fue emitida durante la vigencia de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual fue publicada el 27 de diciembre de 1991 y abrogada el 26 de junio de 2017. El delito de tortura se encontraba regulado de la siguiente manera en el artículo tres:

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Después de 2005, año de la emisión de la Recomendación General en comento, se han elaborado varios instrumentos jurídicos en materia de tortura en el ámbito nacional. Por ejemplo, se incorporó un instrumento jurídico internacional adoptado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, denominado Protocolo de Estambul, el cual es un manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³⁹ Su implementación en el derecho mexicano se hizo con base en el Acuerdo Núm. A/057/2003 del Procurador General de la República, por el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, los peritos médicos legistas y/o forenses, y demás personal de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato.²⁴⁰ Posteriormente, este acuerdo fue complementado por el Oficio Circular C/002/13, mediante el cual se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación para que, en el momento en que un Juez de Distrito haga de su conocimiento hechos que presuman la existencia del delito de tortura, realicen diversas acciones.

Con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, y de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, había el deber ineludible de las autoridades mexicanas de incorporar y desarrollar las normas contenidas en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas

²³⁹ Este documento fue elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que consiste en un Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Protocolo de Estambul. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁴⁰ No vigente. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de agosto de 2003.

Cruelles, Inhumanos o Degradantes,²⁴¹ emitida en el seno del sistema universal de derechos humanos, y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,²⁴² emitida en el sistema interamericano de derechos humanos.

En el año 2015, los Acuerdos de la Procuraduría General de la República sobre tortura antes citados fueron complementados y reformados por el Acuerdo A/085/15 de la PGR, en donde se establecen las Directrices institucionales que deberán seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, peritos en medicina, psicología, y demás personal de la institución, para los casos en que se presuma la comisión del delito de tortura,²⁴³ y por el Acuerdo A/101/15 por el que se crea la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones.²⁴⁴

Todos estos instrumentos jurídicos, en su momento, vinieron a complementar el Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza,²⁴⁵ y el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Todos estos instrumentos formaban el marco jurídico fundamental para combatir la tortura en el ámbito de la procuración de justicia federal.

Con el objeto de atender a las víctimas del delito de tortura y de otro tipo de violaciones a derechos humanos, se expidieron la Ley General de Víctimas el 3 de enero de 2013, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su correspondiente Reglamento, el 1 de febrero de 2007. Más adelante, se emitieron otros protocolos de actuación con los que se buscó prevenir y castigar la tortura que se cometía durante la detención, tales como el de las Fuerzas Armadas²⁴⁶ y el de la Policía Federal,²⁴⁷ con el que se regulaba el uso de la fuerza. A esta labor se sumó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al

²⁴¹ En vigor para nuestro país, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 6 de marzo de 1986.

²⁴² En vigor para nuestro país, por su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de septiembre de 1987.

²⁴³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre de 2015.

²⁴⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de octubre de 2015.

²⁴⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2012.

²⁴⁶ Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 30 de mayo de 2014. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁴⁷ Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

emitir en 2014 un Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos Constitutivos de Tortura y Malos Tratos.²⁴⁸

Recientemente, para atender las demandas de justicia a nivel internacional en materia de tortura, principalmente las planteadas ante instancias internacionales y que dieron motivo a varias sentencias internacionales de la Corte Interamericana en contra del Estado mexicano,²⁴⁹ se llevó a cabo una reforma fundamental a la Constitución para facultar al Congreso para expedir una ley general contra la tortura y uniformar el tipo penal de tortura a nivel nacional y, al mismo tiempo, armonizar el tipo penal nacional con el establecido en el ámbito internacional.²⁵⁰ En este tenor, el 26 de junio de 2017 se emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.²⁵¹

Por lo que hace a la normatividad local existente en materia de tortura, desde el mes de agosto de 2015 se aprobaron varios acuerdos relevantes en la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre los que destacan: el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Tortura; el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. Además, se adoptaron algunas mejoras aplicadas en la instrumentación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.²⁵² Así, en virtud de la emisión de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes actualmente se encuentra unificado en todo el país el tipo penal de tortura y se castiga de manera uniforme.

Respecto al tema de la tortura cometida durante la detención, la SCJN ha pronunciado algunos criterios jurisprudenciales relevantes: 1) no es necesario que se reponga el procedimiento cuando no existe confesión de los hechos imputados o conllevan a la incriminación de la persona inculpada;²⁵³ 2) la declaración auto incriminatoria de la persona imputada, rendida

²⁴⁸ SCJN, Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en Asuntos que Involucren Hechos constitutivos de Tortura y Malos Tratos. México, SCJN, 2014.

²⁴⁹ Las sentencias de los casos Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Cabrera García y Montiel Flores, que versaban sobre temas de tortura.

²⁵⁰ DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta reforma constitucional se faculta al Congreso Federal para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas y de tortura, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 10 de julio de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf

²⁵¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf

²⁵² Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/articulos/acuerdos-de-la-xxxiii-asamblea-plenaria-de-la-conferencia-nacional-de-procuracion-de-justicia>

²⁵³ Tortura. Es innecesario reponer el procedimiento cuando no exista confesión de los hechos imputados o cualquier acto que conlleve autoincriminación del inculpada. Época: Décima Época, Registro: 2015603, Instancia:

ante autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia del defensor, carece de valor probatorio;²⁵⁴ 3) si el Juez advierte que la persona coacusada del quejoso declara ser víctima de actos de tortura durante su detención, se debe dar vista al Ministerio Público;²⁵⁵ 4) dicha vista no implica que la autoridad no deba observar el principio de relatividad de las sentencias de amparo;²⁵⁶ 5) la omisión del Juez penal de investigar los hechos denunciados consistentes en actos de tortura se considera una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a la defensa y amerita la reposición del procedimiento;²⁵⁷ 6) la reposición del procedimiento por la comisión de tortura debe ordenarse a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción, si se trata del sistema penal tradicional;²⁵⁸ entre otros.

Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Penal, Tesis: 1a./J. 101/2017 (10a.), p. 323.

²⁵⁴ Declaración autoincriminatoria del imputado, rendida ante autoridad distinta del ministerio público o del juez, o ante éstos sin la presencia del defensor. Carece de valor probatorio con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso ... las autoridades policiacas que realizan una investigación sobre hechos delictivos o que llevan a cabo una detención no pueden en ningún caso interrogar al detenido; de ahí que, cualquier declaración autoincriminatoria del imputado rendida ante autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia del defensor, debe declararse nula por violación al derecho fundamental a la no autoincriminación, con independencia del medio a través del cual se haya introducido formalmente al proceso, ... Época: Décima Época, Registro: 2014522, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 43, junio de 2017, Tomo III, Materia(s): Constitucional, Tesis: PC.III.P. J/12 P (10a.), p. 1687.

²⁵⁵ Actos de tortura. Cuando los órganos jurisdiccionales, con motivo de sus funciones, tengan conocimiento de la manifestación de una persona que afirme haberlos sufrido, oficiosamente deberán dar vista con tal afirmación a la autoridad ministerial que deba investigar ese probable ilícito. Época: Décima Época, Registro: 2001218, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXVII.1º (VIII Región) J/1 (10a.), p. 1107.

²⁵⁶ Actos de tortura. Si al conocer del amparo contra la sentencia definitiva, el juzgador advierte que el coacusado del quejoso, quien no es parte en el juicio, declaró haber sido víctima de aquéllos durante su detención, debe dar vista al Ministerio Público adscrito para que actúe de acuerdo con sus facultades, sin que ello implique inobservar el principio de relatividad de las sentencias de amparo. Época: Décima Época, Registro: 2012610, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, Materia(s): Común, Tesis: I.9o.P. J/20 (10a.), p. 2347.

²⁵⁷ Actos de tortura. La omisión del juez penal de instancia de investigar los denunciados por el imputado, constituye una violación a las leyes del procedimiento que trasciende a su defensa y amerita la reposición de éste. Época: Décima Época, Registro: 2011521, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 10/2016 (10a.), p. 894.

²⁵⁸ Actos de tortura. La reposición del procedimiento, con motivo de la violación a las leyes que lo rigen por la omisión de investigar los denunciados por el imputado, debe ordenarse a partir de la diligencia inmediata anterior al auto de cierre de instrucción. Época: Décima Época, Registro: 2011522, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Materia(s): Común, Penal, Tesis: 1a./J. 11/2016 (10a.), p. 896.

Sobre el problema de la tortura en México, en la última década se han emitido distintos informes²⁵⁹ que han documentado la continuidad de este acto violatorio de derechos humanos a pesar de la normativa encaminada a prevenirla. Así, en diciembre de 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, Juan E. Méndez concluyó en su informe final de actividades que la tortura constituye un fenómeno generalizado en el país y ocurre especialmente desde la detención hasta la puesta a disposición de la justicia.²⁶⁰

La documentación de los casos incluidos en el informe han mostrado que la tortura y los tratos crueles, degradantes e inhumanos son una práctica frecuente en diversas partes del país por las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno, así como por las Fuerzas Armadas. Sobre el fenómeno resulta muy complejo conocer el número real de casos sobre tortura. El Relator Especial de la ONU ha señalado la falta de un registro nacional de casos y los bajos niveles de denuncia por temor a represalias o desconfianza en las autoridades, al igual que la tendencia a calificar estos actos como delitos no graves.²⁶¹

En abril de 2018, la Comisión Mexicana en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos hizo público el informe de 2016 del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU en el cual se destaca que entre 2008 y 2010, el número de investigaciones por tortura iniciadas por la Procuraduría General de la República fue muy bajo. En 2012, el número de investigaciones realizadas por la dependencia comenzó a crecer con cerca de 300 y en la actualidad se cuenta con 4,700 carpetas de investigación, no obstante, como advierte el Subcomité, el incremento de las investigaciones no se ve reflejado en el número de consignaciones y sentencias por tortura que, hasta 2016 había sido de 15, 5 en el fuero federal y 10 en el fuero local.²⁶²

La CNDH desde 2005, año en el que emitió la Recomendación General, hasta el 28 de febrero de 2018 ha recibido solo por tortura 717 quejas y emitido un total de 87 recomendaciones por casos particulares. El primer bimestre de 2018, de acuerdo con el Informe Mensual del

²⁵⁹ Véase: Amnistía Internacional, *Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continúa*, Reino Unido, 2015; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en México*, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁶⁰ Méndez, Juan, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, ONU, 2014, p. 1.

²⁶¹ *Ibid*, p. 7.

²⁶² Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte*, 2016, p. 9. Disponible en: <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2018/04/anexo-informe-del-subcomite-sobre-su-visita-a-mexico-del-12-al-21-de-diciembre-de-2016.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Consejo Consultivo de la CNDH, ha sido el período con más expedientes de queja recibidos por tortura con 223²⁶³, es decir, 7 expedientes más que el total recibido en 2016.

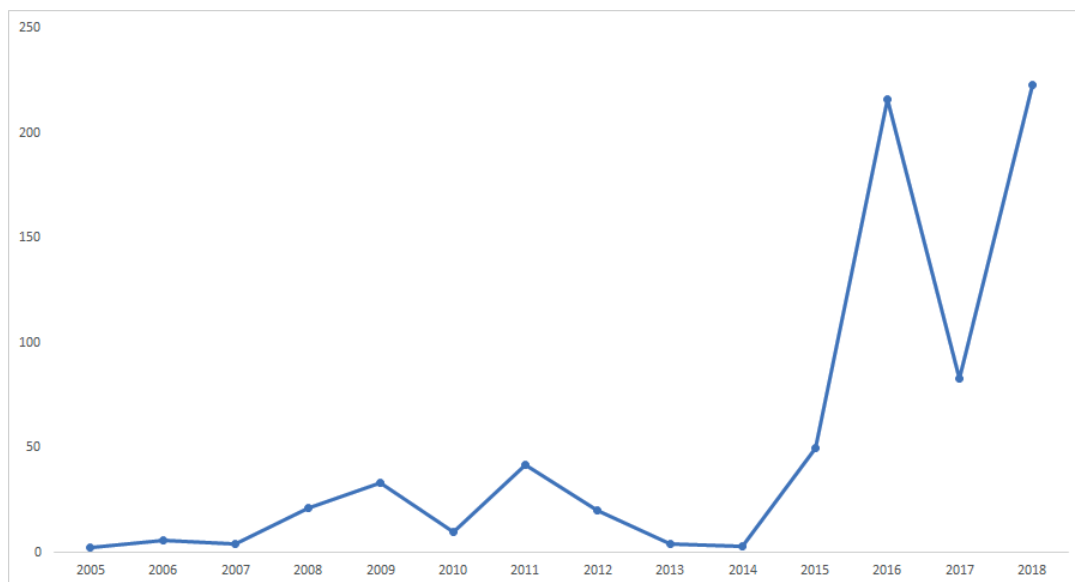
Cuadro
 Quejas y recomendaciones por tortura recibidas por la CNDH (2005-2018)

Año	Quejas por tortura	Recomendaciones
2005	2	0
2006	6	3
2007	4	1
2008	21	10
2009	33	7
2010	10	11
2011	42	9
2012	20	11
2013	4	13
2014	3	2
2015	50	2
2016	216	8
2017	83	9
2018	223	1
Total	717	87

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de actividades de la CNDH y el Informe mensual de 2018 del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁶³ Consejo Consultivo CNDH, *Informe mensual febrero de 2018*, CNDH, 2018, p. 8.

Cuadro
 Quejas por tortura recibidas por la CNDH (2005-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH (2005-2017) y el Informe mensual de 2018 del Consejo Consultivo.

Con relación a las autoridades federales señaladas de cometer actos de tortura, el Sistema Nacional de Alerta ha señalado que, en 2015, 2016 y 2017, la Policía Federal es la institución con el mayor número de quejas presentadas por esta violación a derechos humanos seguida de la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la SEMAR. Asimismo, se observa que durante estos tres años, Tamaulipas ha sido la entidad con más casos registrados de tortura cometidos por autoridades federales con un total de 58, en donde se ha señalado a la Policía Federal como la principal responsable con 31 de los 58 casos registrados en ese estado.²⁶⁴

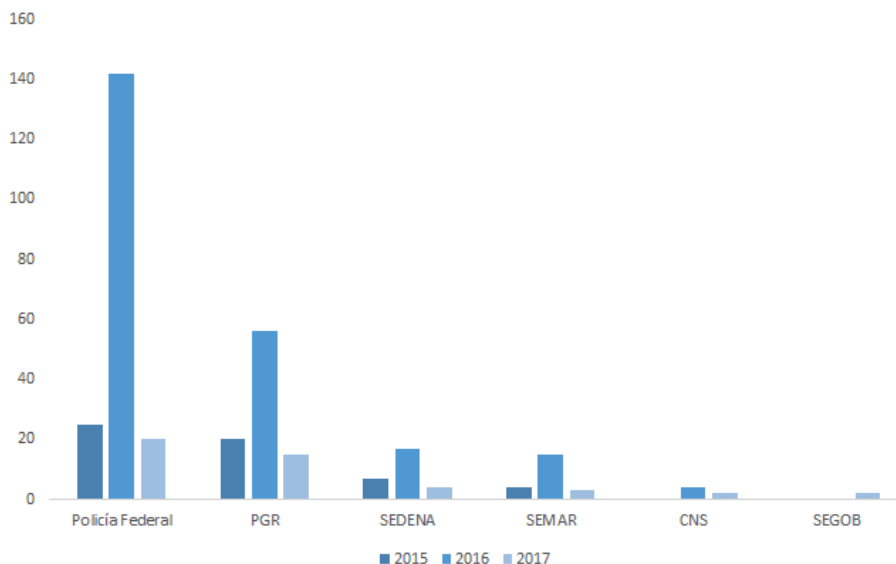
Cuadro
 Autoridades señaladas de cometer actos de tortura (2015-2017)

	2015	2016	2017
Policía Federal	25	142	20
PGR	20	56	15
SEDENA	7	17	4
SEMAR	4	15	3
CNS	0	4	2
SEGOB	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre tortura del Sistema Nacional de Alerta de la CNDH.

²⁶⁴ Sistema Nacional de Alerta, *op. cit.*

Cuadro
Autoridades federales señaladas por actos de tortura (2015-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de tortura del Sistema Nacional de Alerta de la CNDH.

Finalmente, cabe destacar que, en repetidas ocasiones organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado la necesidad de realizar una serie de reformas integrales y complementar las ya existentes para abarcar el sistema de justicia, la mejora de las capacidades investigativas y la garantía de la suspensión administrativa de todo funcionario sujeto a investigación por tortura con el propósito de sancionar a los responsables y asegurar su no repetición.²⁶⁵

3.6.4 Recomendación General Núm. 12/2006, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley

En relación con el desarrollo de las normas en materia de uso legítimo de la fuerza dentro del derecho mexicano, tenemos que nuestro país está vinculado por dos instrumentos jurídicos internacionales por la vía de la costumbre internacional y de que México así lo ha manifestado al incorporarlos en su ordenamiento jurídico interno, dado que estos instrumentos no son tratados internacionales. Estos instrumentos jurídicos, adoptados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, son los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1990;²⁶⁶ y el

²⁶⁵ Méndez, *op. cit.*, pp. 19-21.

²⁶⁶ Instrumento jurídico internacional adoptado por nuestro país en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979.²⁶⁷ Al reconocer como vinculantes estos instrumentos jurídicos e incorporarlos en su ordenamiento jurídico interno, México asumió el deber de desarrollar y aplicar dentro del derecho mexicano los criterios y demás lineamientos internacionales establecidos en materia del uso legítimo de la fuerza para todo funcionario o servidor público encargado de hacer cumplir la ley mediante el uso de la fuerza pública. Cabe señalar que la CNDH emitió la Recomendación General en comento en virtud de que para 2006 aún no se contaba con alguna otra ley específica aplicable para regular el uso de la fuerza que, además, resultara armónica con los estándares, lineamientos y demás criterios internacionales fijados en la materia.

Al momento de emitir esta Recomendación General, la Comisión Nacional tenía registro de 19 quejas sobre el empleo arbitrario de la fuerza pública, dos recomendaciones por el uso excesivo de la fuerza, (Recomendación 37/06 y 38/06) una ellas referente al caso Atenco y, otra más por un caso de ejecución arbitraria ocurrida en el estado de Hidalgo.²⁶⁸ Desde el año 2006 hasta febrero de 2018, en los expedientes de queja de la CNDH hay registro de 1, 261 denuncias sobre el uso arbitrario de la fuerza por parte de las instituciones de seguridad.

En este período, 2014 y 2015 son los años en los que se ha registrado el mayor número de quejas con 302 y 297 respectivamente. En este sentido, es importante señalar que en estos años ocurrieron los casos Tlatlaya (30 de junio de 2014), Apatzingán (6 de enero de 2015) y Tanhuato (22 de mayo de 2015) en los que se concluyó, tras las investigaciones de esta dependencia, que hubo un uso excesivo de la fuerza que derivó en ejecuciones arbitrarias cometidas por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y otras instituciones de seguridad.

En los últimos tres años, las quejas presentadas por el uso arbitrario de la fuerza pública muestran una tendencia a la baja, sin embargo, siguen siendo 8 veces más que las registradas al momento de ser emitida la Recomendación General. Es necesario aclarar también que, existen 402 denuncias ante la CNDH por violencia desproporcionada durante la detención y 262 por daños derivados del uso arbitrario de la fuerza pública.²⁶⁹

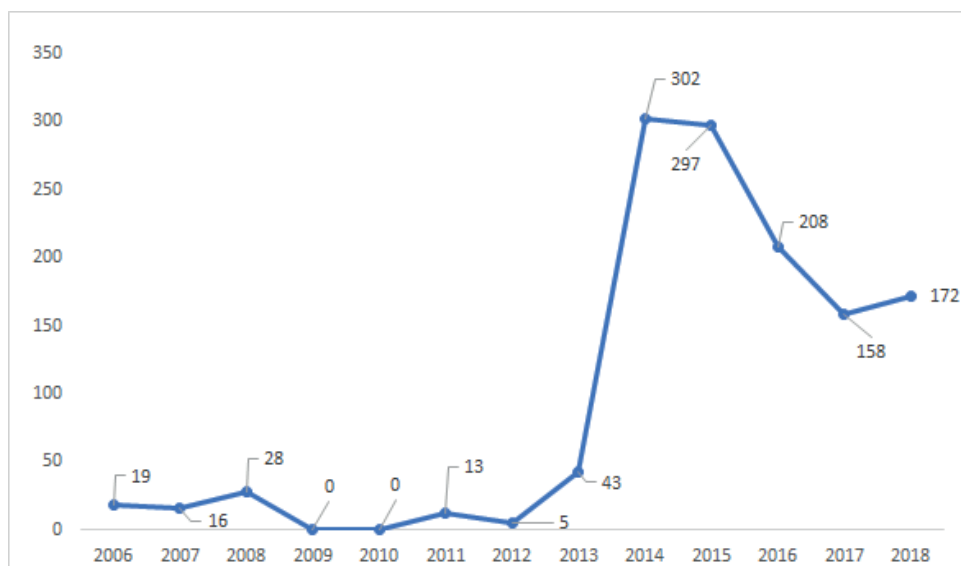
septiembre de 1990. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

²⁶⁷ Adoptado por nuestro país en la Asamblea General mediante Resolución 34/169, de fecha 17 de diciembre de 1979. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018

²⁶⁸ Véase: Recomendación 31/06 del 23 de agosto de 2006.

²⁶⁹ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

Cuadro
Quejas presentadas por el empleo arbitrario de la fuerza pública (2006- febrero 2018)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En virtud de lo anterior, la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008 buscó atender el cúmulo de acusaciones en contra de varios servidores públicos por múltiples violaciones cometidas a los derechos humanos de las personas detenidas y el abuso en el uso de la fuerza. Este fenómeno se evidenció desde 2006 por varias organizaciones de la sociedad civil como una gran problemática en materia de derechos humanos, generada por las detenciones realizadas por las autoridades policiales y militares participantes en la “guerra contra el narcotráfico”.²⁷⁰ De este modo, estas detenciones se tenían que someter a un mayor escrutinio y control por parte de la autoridad jurisdiccional. Por ello, la reforma constitucional de 2008 incorporó la figura del Juez de control, autoridad que se erige para calificar, entre otras, las actuaciones de las autoridades policiales y ministeriales, particularmente las detenciones, en las que debe hacerse una valoración en torno al uso legítimo de la fuerza.

La incorporación de esta nueva figura jurídica, sin embargo, no ha logrado reducir la impunidad en torno a las violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos y elementos de las instituciones de seguridad. Así lo ha evidenciado el informe *Justicia olvidada* de WOLA en el que se demuestra que únicamente se han emitido 16 sentencias condenatorias contra soldados que cometieron delitos y violaciones a derechos humanos contra civiles entre 2012

²⁷⁰ Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C, *Policía y uso de la fuerza, una agenda clave de nuestra democracia*, México, INSYDE, 2006, Disponible en: <http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/NO.-16.pdf>

y 2016, aun cuando existen cerca de 505 carpetas de investigación por hechos violatorios de derechos humanos cometidas por miembros de las fuerzas armadas.²⁷¹

Más tarde, en 2012, la Procuraduría General de la República y la entonces Secretaría de Seguridad Pública Federal emitieron sendos instrumentos jurídicos relevantes: el Acuerdo A/080/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la Policía Federal Ministerial para el uso legítimo de la fuerza; y el Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública. Esto con el objeto de dotar de un marco jurídico a los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley a través del uso de la fuerza, adscritos a dichas instituciones y regular su actuar. No obstante lo anterior, con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública y su incorporación a la Secretaría de Gobernación, el Acuerdo 04/2012, dejó de tener vigencia y aplicabilidad.

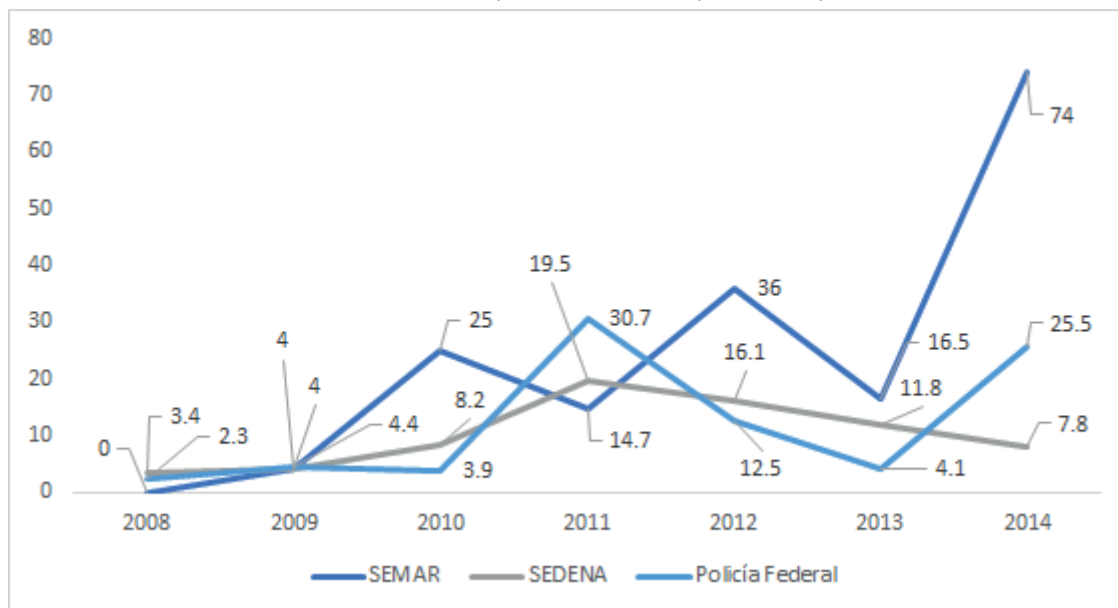
La ausencia de protocolos y un marco normativo claro sobre el empleo de la fuerza pública derivó en altos índices de letalidad por parte de las fuerzas federales, tal como ha sido señalado en estudios recientes. De 2008 a 2014, la Secretaría de Marina, de acuerdo con la investigación sobre el uso excesivo de la fuerza de Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez, ha sido la institución con el mayor índice de letalidad (16.8), seguida por la Secretaría de la Defensa Nacional (10.4) y la Policía Federal (6.6).²⁷² Lo anterior parece mostrar como destacan los autores, “una señal de alarma acerca de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento de las fuerzas federales.”²⁷³

²⁷¹ Suárez-Enríquez, Ximena y Meyer, Maureen. *Justicia olvidada. Impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, WOLA, 2017, p. 18.

²⁷² Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*. Perfiles latinoamericanos, 25(50), México, Flacso, 2017, p. 344.

²⁷³ *Ibid*, p. 355.

Cuadro
 Índice de letalidad por fuerza federal (2008-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en: Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, *Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad*. Perfiles latinoamericanos, 25(50), Flacso, 2017, p. 344

Con motivo del proceso de modernización de la PGR, y su adecuación para la correcta implementación del sistema de justicia penal acusatorio, con entrada en vigor en junio de 2016, en 2014 se emitieron otros instrumentos jurídicos que buscaban incorporar nuevas reglas que rigieran el actuar del personal adscrito a la PGR y que vinieron a complementar las reglas en materia del uso legítimo de la fuerza. El 5 de marzo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Código Nacional de Procedimientos Penales, con el que también se buscó regular el uso legítimo de la fuerza y sus efectos en el ámbito del sistema de justicia penal acusatorio, de forma tal que su ejercicio resultara armónico con los principios rectores en materia penal y en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Finalmente, el 17 de abril de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo A/114/13 de la PGR, por medio del cual se emitió un nuevo Código de Conducta de la Procuraduría General de la República, actualmente en vigor, para regular el actuar de sus servidores públicos con motivo del cumplimiento de sus funciones.

El uso de la fuerza que llevan a cabo otras instituciones dedicadas a actividades de apoyo a tareas de seguridad pública, como son los militares y marinos, se encuentra regulado en el Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, de 30 de mayo de 2014, y a la fecha en vigor. Existen otros dos instrumentos jurídicos: el Protocolo de Actuación para el Uso de la Fuerza por Parte de los Integrantes del Servicio de Protección

Federal, emitido y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2016, y el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2017, ambos vigentes.

Del análisis de las normatividades federal y locales existentes, relativas al uso de la fuerza, se observa que son diversas en sus contenidos debido a que van dirigidas a diferentes instituciones (policiales, ministeriales o militares) que tienen en común estar autorizadas a usar la fuerza pública. Es de notarse que, al converger todas en el tema del combate a la delincuencia organizada, el marco jurídico con el que actúan no necesariamente resulta ser el adecuado para las funciones que actualmente tienen asignadas, lo que propicia una confusión en cuanto a la interpretación y aplicación de las reglas sobre el uso legítimo de la fuerza. Por ejemplo, las corporaciones militares en razón de su naturaleza y competencia, consistente en acciones para la defensa interior y exterior del Estado, tienen reglas especiales del uso de la fuerza en las que se justifica en mayor medida el uso legítimo de la fuerza en la modalidad de fuerza letal. Mientras que las corporaciones policiales federales y locales no, ya que están pensadas en un contexto de realización de funciones relativas a tareas de prevención del delito y de seguridad ciudadana. De este modo, no tienen justificado el uso de la fuerza letal, pero sí de la fuerza persuasiva. Lo mismo sucede con las instituciones policiales pertenecientes a las fiscalías y procuradurías, cuyas reglas específicas sobre el uso de la fuerza están pensadas para el cumplimiento de mandamientos ministeriales, consistentes en tareas de investigación, citación o de detención.

Es preciso señalar que es necesaria la revisión y redefinición de las reglas relativas al uso de la fuerza, no sólo en función de la institución y la competencia (o atribuciones que la misma tenga asignada), sino también atendiendo a la naturaleza de los actos que lleva a cabo y en los contextos o situaciones en los que haga uso de dicha fuerza. Esto con el fin de dotar de mayor certeza jurídica a los servidores públicos y a la ciudadanía y de que, en su momento, se evite el abuso del uso de la fuerza y se prevengan mayores violaciones a derechos humanos. Sin embargo, en el derecho mexicano no se tienen, ni a nivel federal ni local, leyes con reglas y principios uniformes en materia de uso de la fuerza. Tampoco se tienen protocolos de actuación o manuales de procedimiento claros, relativos al manejo del uso de la fuerza, su control y rendición de cuentas, así como un régimen de responsabilidades por su abuso.

Se observa una carencia de reglas armónicas con los estándares internacionales establecidos por los diferentes mecanismos supervisores de derechos humanos a los que se somete el Estado mexicano, entre éstos la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos; el Comité contra la Tortura de la ONU, y el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de

la ONU, así como con otros tratados internacionales de derechos humanos que han emitido varios criterios aplicables al tema que nos ocupa, mismos que además se relacionan con el tema de la capacitación, el tratamiento a niñas, niños y adolescentes, la protección a la víctimas, el uso de la fuerza con perspectiva de género, la protección a grupos vulnerables, el tratamiento a las personas detenidas, etcétera.²⁷⁴

Entre las diferentes autoridades nacionales responsables del uso de la fuerza no hay un conocimiento claro del aspecto vinculante que tienen las diversas normas internacionales, y tampoco hay una cultura de interpretar y aplicar dichas normas dentro del derecho mexicano, lo que puede generar un riesgo de acusaciones por violaciones graves a derechos humanos por el uso ilegítimo de la fuerza al no ser armónico con los estándares internacionales establecidos en materia de derechos humanos.

Cabe destacar que, en lo que se refiere a la cultura de la prevención de violaciones a derechos humanos, tampoco se tienen reglas locales ni federales con las que se busque limitar ni castigar el uso ilegítimo o abuso del uso de la fuerza por parte de las autoridades federales, locales o municipales. En los Estados se observa la falta de capacitación en este tema, así como de la difusión de las reglas y los principios aplicables. Igualmente, en la legislación existente en la materia, federal y local, tampoco se contempla de manera uniforme, clara y específica la creación de un sistema o mecanismo de control, prevención, supervisión y seguimiento a la actuación de las autoridades policiales o militares en materia del uso y abuso de la fuerza y la rendición de cuentas.

Otro aspecto a señalar es que en las diferentes leyes, federales y locales, existen algunas disposiciones dedicadas a fincar responsabilidad al personal policial por el abuso en el uso de la fuerza, pero no siempre está contemplada la responsabilidad penal para los servidores públicos, a diferencia de la responsabilidad de tipo administrativa, la cual se prevé con mucho más frecuencia. Sin embargo, en muchos casos el abuso en el uso de la fuerza puede representar una conducta delictiva o una violación grave a los derechos humanos. Esta laguna normativa puede traducirse en el ámbito internacional como un caso de denegación de justicia, al no haber un recurso o medio de defensa en contra de dicho actuar o para acceder a la justicia por dicha conducta violatoria a derechos humanos en la instancia nacional. De este modo, atendiendo a los estándares internacionales establecidos en materia de uso legítimo de la fuerza, la ausencia de normas que determinan la responsabilidad penal por el uso

²⁷⁴ Para un estudio más completo sobre los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza se sugiere ver Franco Martín del Campo, María Elisa, *Uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, IJ UNAM, CNDH, 2017. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4625/1.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

ilegítimo de la fuerza o por el abuso en el uso de la fuerza puede propiciar la impunidad y colocar a nuestro país en riesgo latente de una acusación ante instancias internacionales y una probable responsabilidad internacional por violaciones graves a derechos humanos.

Finalmente, resulta importante citar la tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde el máximo tribunal del país se pronuncia sobre algunos de los principios rectores en materia del uso de la fuerza, a saber: la legalidad, su razonabilidad, la competencia de la autoridad, el respeto a los derechos humanos, y que el fin perseguido sea lícito, legítimo y constitucionalmente admisible.²⁷⁵

3.6.5 Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos

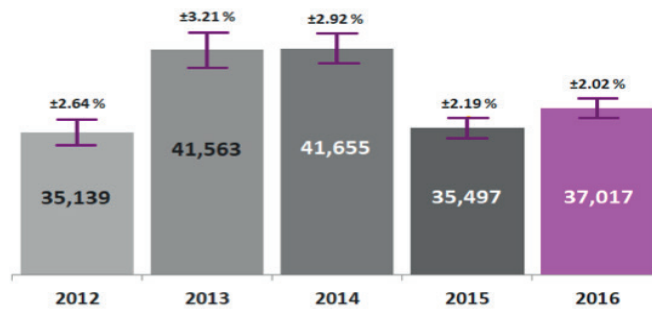
Desde el 3 de septiembre de 1993 la protección de los derechos de las víctimas en México se encuentra regulada en el artículo 20 constitucional, con reformas en 2000, 2008 y 2011. Además, esta regulación se complementa con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011 y la de 25 de julio de 2016 al artículo 73 fracción XXIX-X, respecto de las facultades del Congreso para expedir la Ley General de Víctimas.²⁷⁶

El tema de los derechos de las víctimas es de gran trascendencia debido al incremento de la incidencia delictiva en las personas. A nivel nacional, se estimó una tasa de 37,017 delitos por cada cien mil habitantes durante el año de 2016; es decir, 24.2 millones de víctimas, lo que implica un incremento del número de victimización a nivel nacional y representa una concentración de 1.3 delitos por víctima. Asimismo, durante 2016 el 34.2 por ciento de los hogares en el país tuvo cuando menos una víctima de delito. Con relación al tipo de delito, el robo en la calle o en el transporte público (8 millones), seguido de la extorsión (7.5 millones) y el fraude fueron los principales delitos referidos.

²⁷⁵ Seguridad pública. La razonabilidad en el uso de la fuerza por parte de los cuerpos policiacos exige la verificación de su legalidad. Época: Novena Época, Registro: 162994, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LIII/2010, p. 61.

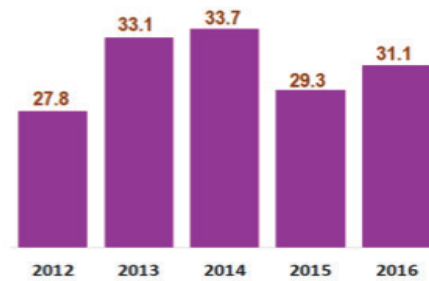
²⁷⁶ Véase, Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología*. 15 ed. México, Porrúa, 2015. Ambrosio Morales, María Teresa, "Reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Víctimas del delito (Derechos y garantías: La ley del más débil)", en *Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social*, UNAM, VII época, núm. 7, septiembre-diciembre de 2014. Zamora Grant, José, *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015. Natarén Nandayapa, Carlos F., González Rodríguez, Patricia y Jorge Witker Velázquez, *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*. México, UNAM, III, USAID, 2016.

Cuadro
 Tasa de delitos por cada 100,000 habitantes, 2012-2016²⁷⁷



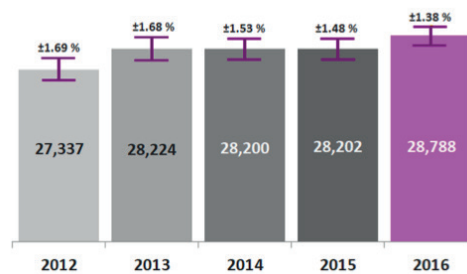
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
 Millones de delitos ocurridos 2012-2016²⁷⁸



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
 Tasa de víctimas de delito por cada 100,000 habitantes 2012-2016²⁷⁹



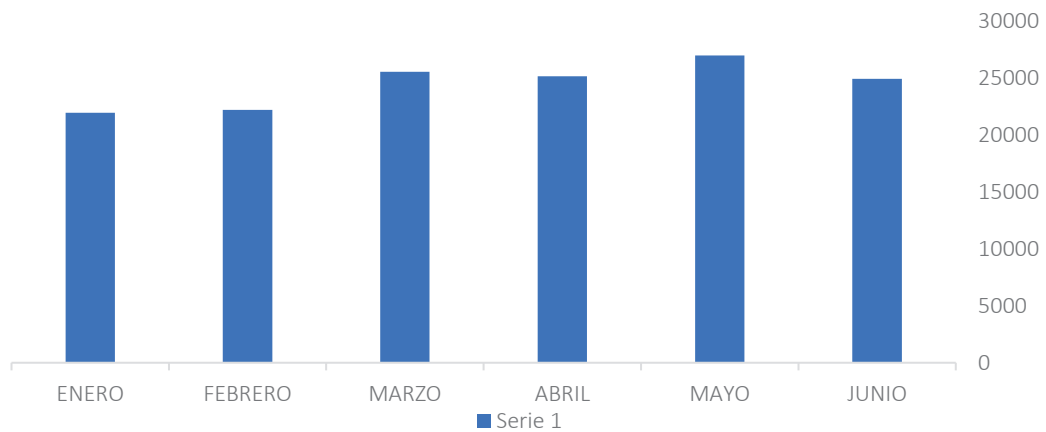
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

²⁷⁷ Véase, Instituto nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf, fecha de consulta 20 de marzo de 2018.

²⁷⁸ *Idem.*

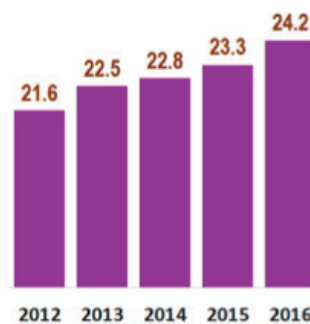
²⁷⁹ *Idem.*

Cuadro
 Víctimas del delito en 2018



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro
 Millones de víctimas de delito 2012-2016²⁸⁰



Fuente: Elaboración propia con base en el informe Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018 del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública al 30 de junio de 2018

La tendencia en el aumento de la incidencia delictiva se mantiene durante el 2018, pues en cada mes del primer semestre el número de víctimas de delitos del fuero común rebasa las veinte mil unidades. Hasta junio de 2018, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con relación a los delitos de alto impacto registró 24,501 víctimas de homicidio, el 65.19 por ciento de ellas por homicidio doloso; 561 víctimas de secuestro y 2,972

²⁸⁰ *Idem.*

de extorsión. En lo que va del año se tienen registradas 124,912 víctimas a nivel nacional en el fuero común.²⁸¹

Cuadro
Víctimas de delito del fuero común primer semestre de 2017 y 2018

Mes	Año	
	2017	2018
Enero	23,183	21,219
Febrero	21,894	22,219
Marzo	24,939	25,558
Abril	23,884	25,180
Mayo	27,436	27,005
Junio	26,693	24,950
Total	148,029	124,912

Fuente: Elaboración propia con las estadísticas del SESNSP sobre víctimas de delito.

La reforma penal amplió el catálogo de derechos humanos de las víctimas: ahora son parte en el proceso penal y tienen una participación más activa no sólo en el juicio, sino desde la investigación inicial y complementaria, ya que como auténtica parte en el proceso pueden inconformarse con las resoluciones del Fiscal. No obstante, las víctimas de delito todavía tienen dificultades para acceder al sistema de justicia, así por ejemplo en 2007 y 2008 fueron presentadas 5 quejas por negativa de asistencia a las víctimas de delito; en 2009 y 2010 se presentaron 122 denuncias ante la CNDH por retardo o entorpecimiento de la función de investigación o procuración de justicia; en 2011 se registraron 7 quejas ante la omisión de recabar elementos de prueba aportados por las víctimas de delito en el desarrollo del procedimiento judicial; en 2012, 41 quejas por omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público y en 2013, 60 denuncias ante la CNDH por omitir el ejercicio del principio de la exacta aplicación de la ley.²⁸²

Con el fin de reglamentar lo contenido en las reformas constitucionales en materia de justicia penal de 2008 y de derechos humanos de 2011, se expidió la Ley General de Víctimas,

²⁸¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Víctimas de delitos del fuero común 2018*, SESNSP, 2018. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>

²⁸² CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, reformada el 3 de mayo del mismo año y el 3 de enero de 2017, en donde se incorporan diferentes tipologías de víctimas. Destacan dos principales: las víctimas de delitos y las víctimas de violaciones a derechos humanos. Esta clasificación busca armonizar los conceptos nacionales de víctimas con aquéllos que se emplean en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales en la materia y que son vinculantes para el Estado mexicano. La Ley General de Víctimas se complementa con su Reglamento,²⁸³ que amplía y detalla los derechos humanos de las víctimas dentro del sistema de justicia en México, y resulta aplicable principalmente a las víctimas de violaciones a derechos humanos. No obstante, los derechos de las víctimas durante el proceso penal, en su calidad de víctimas u ofendidos del delito, se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se busca ampliar, regular y precisar los derechos de las víctimas de delitos dentro del sistema de justicia penal actual.

En este sentido, en el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales se define a la víctima del delito u ofendido del delito, como se lee:

Para los efectos de este Código, se considera víctima del delito al sujeto pasivo que resiente directamente sobre su persona la afectación producida por la conducta delictiva. Asimismo, se considerará ofendido a la persona física o moral titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la acción u omisión prevista en la ley penal como delito.

En los delitos cuya consecuencia fuera la muerte de la víctima o en el caso en que ésta no pudiera ejercer personalmente los derechos que este Código le otorga, se considerarán como ofendidos, en el siguiente orden, el o la cónyuge, la concubina o concubinario, el conviviente, los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la víctima.

La víctima u ofendido, en términos de la Constitución y demás ordenamientos aplicables, tendrá todos los derechos y prerrogativas que en éstas se le reconocen.

El reconocimiento de los derechos de las víctimas a nivel constitucional, así como su identificación como derechos humanos, ha permitido avanzar en los últimos años a un mayor desarrollo de las leyes federales, generales y locales, lo cual representa un paso significativo en su protección en el ámbito del derecho mexicano. Se destaca la necesidad de la difusión de estos derechos entre los servidores públicos encargados de atender a las víctimas, con el objeto de propiciar una mayor protección a este sector de la sociedad y de prevenir la generación de un mayor número de víctimas de delito o de violaciones a derechos humanos.

²⁸³ Este Reglamento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2014.

Por otra parte, el reconocimiento de los derechos de las víctimas constituye un mecanismo esencial para motivar la denuncia y con ello avanzar hacia su protección jurídica, pues en el país, tal como lo muestra la Encuesta Nacional de Victimización ENVIPE 2017, la cifra negra de delitos no denunciados a nivel nacional asciende a 93.6 por ciento. De igual forma, resulta necesario referir que, el 62 por ciento de las razones para no denunciar delitos son causas atribuibles a la autoridad entre las que se encuentran: la pérdida de tiempo (33.1 por ciento); la desconfianza en la autoridad (16.5 por ciento); los trámites largos o difíciles (8 por ciento); la actitud hostil de la autoridad (4 por ciento) y el miedo a ser extorsionado (0.7 por ciento).

El desarrollo normativo en México en materia de víctimas se ha ido dando de manera general y desde un enfoque diferencial ya que, a la fecha, se cuenta con diversa normatividad específica, como: la Ley General de Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, por citar las normas más relevantes. En estas leyes se incluyen disposiciones relativas a los derechos de las víctimas, con las que se busca atenderles de acuerdo con sus características, contextos o situaciones de vulnerabilidad que presentan. La amplitud de la Ley General de Víctimas permite instrumentar en forma más puntual, y con un enfoque diferencial y especializado, el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas y la reparación integral,²⁸⁴ así como prevenir, en todo momento, la victimización secundaria, la revictimización y establecer fondos de reparación.²⁸⁵

La legislación relativa a víctimas contempla la creación y el mantenimiento de un Registro Nacional de Víctimas.²⁸⁶ Esta herramienta es de vital importancia para la autoridad al permitirle cuantificar y calificar el fenómeno victimal, así como la manera de atenderlo adecuadamente a partir de información fidedigna, confiable, actual y completa que incluya datos específicos relativos a las características personales de las víctimas, los tipos de delitos o de violaciones a derechos humanos que les fueron cometidos y su contexto.

El Registro puede permitir, a partir de la información registrada, generar políticas públicas y estrategias de gobierno adecuadas que tiendan a una mejor y mayor atención a las víctimas. Desde su creación, el RENAVID tiene registro de 15,858 víctimas, de las cuales 64.18 por ciento

²⁸⁴ Véase, Medellín Urquiaga, Ximena, *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de las víctimas*, Estados Unidos de América, Fundación para el Debido Proceso, 2014.

²⁸⁵ Véase, Lima Malvido, María de la Luz, *Buenas prácticas de prevención del delito y justicia penal en México*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.

²⁸⁶ Artículo 96 de la Ley General de Víctimas.

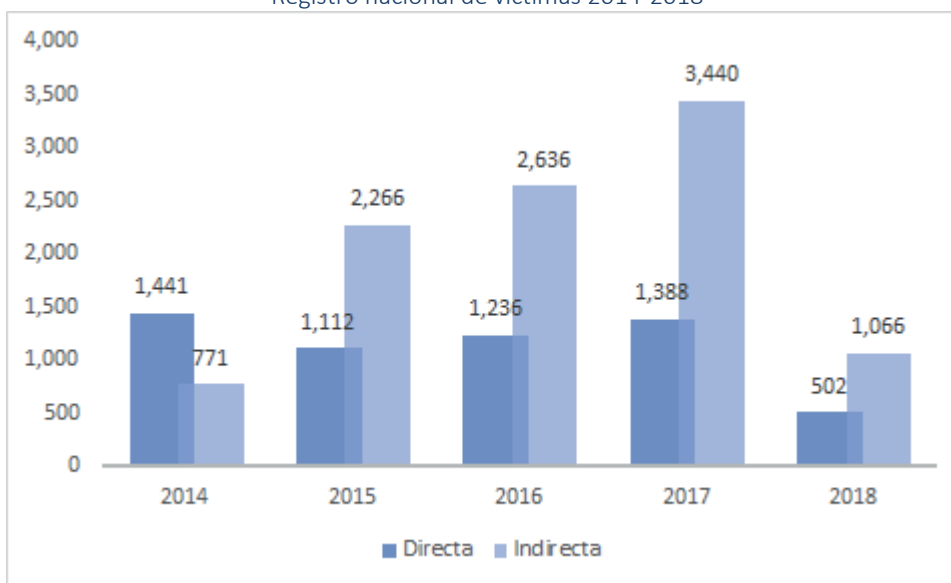
son víctimas indirectas teniendo como año de mayor registro 2014 y el 35.82 por ciento restante corresponde a las víctimas directas.²⁸⁷

Cuadro
 Registro nacional de víctimas 2014-2018

	Directa	Indirecta	Total
2014	1,441	771	2,212
2015	1,112	2,266	3,378
2016	1,236	2,636	3,872
2017	1,388	3,440	4,828
2018	502	1,066	1,568
Total	5,679	10,179	15,858

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del RENAVI.

Cuadro
 Registro nacional de víctimas 2014-2018



Fuente: Elaboración propia con estadísticas del RENAVI.

La normatividad en materia de víctimas establece una serie de principios para una efectiva atención a las mismas por parte de los servidores públicos, lo que propicia un régimen especial de obligaciones y sanciones para el caso de su incumplimiento, a nivel local o estatal. La armonización de la legislación en materia de víctimas en el ámbito nacional ha tenido un gran avance y esto se refleja en un mejor y mayor respeto y protección a los derechos humanos de

²⁸⁷ Registro Nacional de Víctimas, *Estadísticas*. Disponibles en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/estadisticas-del-renavi>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

estas personas. Por ello, es importante que las autoridades responsables de la atención a las víctimas se capaciten más y que desarrollen mejores protocolos, además de que el Estado destine mayores recursos para hacer posible el ejercicio y disfrute de sus derechos, pues sin un presupuesto adecuado las bondades del sistema se limitan a buenas intenciones.

A nivel local, la Recomendación General en comento ha tenido una gran incidencia debido a que a la fecha los Estados cuentan con al menos una legislación específica que regula los derechos de las víctimas, aspecto que permite, en su momento, el desarrollo de procedimientos y mecanismos específicos para hacer efectivos los derechos de estas personas.²⁸⁸ De hecho, la normatividad local en la materia contempla la creación de instituciones especiales o especializadas para la atención de las diferentes víctimas donde se busca, entre otras cosas, brindarles la atención médica, psicológica y jurídica inmediata, así como de otra índole. Esto posibilita el establecimiento y desarrollo de una atención integral y multidisciplinaria a nivel local que puede ser armónica con los estándares internacionales establecidos.²⁸⁹ El que en la normatividad local se regulen los procedimientos para la atención a las víctimas u ofendidos, posibilita el otorgamiento y la asignación de recursos por parte de los Estados para la creación y el diseño de programas, políticas públicas e instituciones destinadas para ese fin, lo que puede traducirse en una mejor y mayor protección.

También es preciso señalar que, a pesar de que la legislación en la mayoría de los Estados se encuentra armonizada con los principios constitucionales de respeto y protección a los derechos humanos, hace falta un mayor desarrollo en la legislación local de las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales en los que nuestro país es parte. Igualmente, es importante destacar que las autoridades locales deben tener un adecuado conocimiento del principio pro persona, en cuanto a su contenido, sentido y alcance, a fin de asegurar y garantizar la más amplia protección de los derechos humanos de las víctimas, según sus diferentes caracteres.

Finalmente, cabe citar un criterio jurisprudencial de nuestro máximo tribunal, el cual se pronunció respecto al concepto y el alcance del derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización de las víctimas: la SCJN considera que el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.

²⁸⁸ Para más detalle, véase el análisis jurídico a nivel estatal de este instrumento en el cuerpo del presente documento.

²⁸⁹ Véase, Naciones Unidas, Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública, 2015.

Asimismo, la SCJN destaca que la responsabilidad no debe ser excesiva y debe subordinarse a requisitos cualitativos. En ese orden de ideas, considera que una reparación es injusta cuando se limita con topes o tarifas, y que corresponde al juez la cuantificación justa y equitativa, con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso.²⁹⁰

3.6.6 Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa

Como es bien sabido, desde el 18 de junio de 2016 el CNPP es ley vigente y de observancia nacional; esto es, es la ley adjetiva obligatoria para los Estados y la Federación. En este sentido, el CNPP marca los aspectos a tomar en cuenta por la autoridad judicial al momento de determinar la temporalidad para el cierre de la etapa de investigación, toda vez que dentro del nuevo sistema de justicia penal ya no existe la etapa del proceso penal denominada “averiguación previa”.

Sin embargo, el CNPP es claro al disponer en el artículo 321 que antes de finalizar la audiencia inicial, el juez de control determinará, previa propuesta de las partes, el plazo para el cierre de la investigación complementaria, mismo que no podrá ser mayor a dos meses, si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses, si la pena máxima excediera ese tiempo.²⁹¹ De manera excepcional, el CNPP contempla la posibilidad de una prórroga en el plazo al establecer que, una vez fenecido el plazo fijado por el Juez para la investigación complementaria, es deber del Ministerio Público decretar el cierre de la etapa

²⁹⁰ Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance. Época: Décima Época, Registro: 2014098, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.), p. 752.

²⁹¹ Código Nacional de Procedimientos Penales: artículos 321, 322, 323, 324 y 325.

Artículo 321. Plazo para la investigación complementaria. El Juez de control, antes de finalizar la audiencia inicial determinará previa propuesta de las partes el plazo para el cierre de la investigación complementaria.

El Ministerio Público deberá concluir la investigación complementaria dentro del plazo señalado por el Juez de control, mismo que no podrá ser mayor a dos meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda los dos años de prisión, ni de seis meses si la pena máxima excediera ese tiempo o podrá agotar dicha investigación antes de su vencimiento. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se dará por cerrada, salvo que el Ministerio Público, la víctima u ofendido o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga de este antes de finalizar el plazo, observándose los límites máximos que establece el presente artículo.

En caso de que el Ministerio Público considere cerrar anticipadamente la investigación, informará a la víctima u ofendido o al imputado para que, en su caso, manifiesten lo conducente.

Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se tendrá por cerrada salvo que el Ministerio Público o el imputado hayan solicitado justificadamente prórroga de este al Juez.

de investigación complementaria, a menos que, en su caso, solicite al juez (y éste le autorice) una prórroga.²⁹²

En el supuesto de que el Ministerio Público no declare cerrada la investigación en el plazo fijado, o no solicite su prórroga, la persona imputada o la víctima u ofendido tienen la posibilidad de solicitar al Juez de control que lo aperciba para que proceda a tal cierre, pudiendo el juez hacerlo del conocimiento del procurador o del servidor público que le haya delegado esa función para que se pronuncie al respecto. Transcurrido el plazo para el cierre de la investigación, ésta se tendrá por cerrada. Y, si transcurre sin que hubiere algún pronunciamiento, el Juez podrá decretar el sobreseimiento y la correspondiente extinción de la acción penal por incumplimiento del plazo.²⁹³

Como se observa, esta disposición representa un avance en materia de los derechos humanos de la persona imputada, pues le da seguridad jurídica de cuándo puede solicitar la conclusión de una investigación en su contra. Lo anterior permite señalar que la Recomendación General en comento ha tenido incidencia en el desarrollo del marco normativo que actualmente rige en el tema que nos ocupa, pues la problemática planteada en esta Recomendación General se encuentra resuelta en el artículo 321 del CNPP, en el cual se establece la temporalidad específica para la conclusión de la etapa de investigación, como lo recomendó en su momento la CNDH a través de la Recomendación General.

Se señala que han habido algunos criterios del Poder Judicial que ordenan que cuando únicamente se reclama en el juicio de amparo el auto de vinculación a proceso, no debe analizarse de oficio todo lo acontecido en la audiencia inicial ni lo pronunciado en cuanto a la competencia, la calificación de la detención, las medidas cautelares o el cierre del plazo de la investigación complementaria, al ser actos que tienen finalidades distintas.²⁹⁴ Asimismo, se ha expresado que, de una interpretación sistemática de los Códigos de Procedimientos Penales, el plazo para el cierre de la etapa de investigación en el proceso penal acusatorio,

²⁹² Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 322. Prórroga del plazo de la investigación complementaria. De manera excepcional, el Ministerio Público podrá solicitar una prórroga del plazo de investigación complementaria para formular acusación, con la finalidad de lograr una mejor preparación del caso, fundando y motivando su petición. El Juez podrá otorgar la prórroga siempre y cuando el plazo solicitado, sumado al otorgado originalmente, no exceda los plazos señalados en el artículo anterior.

²⁹³ Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículos 323, 324 y 325.

²⁹⁴ Auto de vinculación a proceso. Si éste sólo se reclama en el juicio de amparo, no debe analizarse de oficio todo lo acontecido en la audiencia inicial, como la competencia, la calificación de la detención, las medidas cautelares o el cierre del plazo de la investigación complementaria, al tener finalidades distintas, a menos que se señalen como actos destacados. Época: Décima Época, Registro: 2013913, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo IV, Materia(s): Común, (10a.), p. 2620.

dilucidado desde el principio de igualdad, es común tanto para el Ministerio Público como para la persona imputada y su defensor, quienes tienen las mismas posibilidades de allegarse de los datos. Esto es, que el término de la investigación sólo se cierre para el Ministerio Público, y no también para la defensa y la persona imputada, no tiene soporte legal. De ser así, se trastocarían los principios fundamentales del procedimiento penal acusatorio y quedaría a voluntad de una de las partes determinar cuándo concluirla.²⁹⁵

Adicionalmente, el Poder Judicial ha dispuesto que es un derecho de la víctima que se le notifique el acuerdo que ordena el cierre de la investigación y que dicha omisión conlleva a establecer que no se le permitió saber el plazo que tenía la representación social para formular la acusación correspondiente y desde qué momento transcurría. Lo anterior para que ésta tenga la posibilidad de coadyuvar con el fiscal, por sí o a través de la propia víctima, y que se le reciban y desahoguen los datos o elementos de prueba con los que cuente y manifieste todo lo que a su derecho convenga, en lo que atañe a la acusación. Sólo así la víctima está en aptitud de materializar sus derechos constitucionales de efectivo acceso a la justicia.²⁹⁶

Esto es, el plazo de cierre de la investigación en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial es único y aplicable a ambas partes en el proceso penal. Es decir, todo ocurre en una metodología de audiencias (definidas en el CNPP), que permiten que las partes (fiscal y defensa) se presenten ante una autoridad imparcial (Juez de control), en un mismo lugar y momento, para argumentar y contra argumentar, según convenga a su estrategia de litigio, informando al Juez sus argumentos para que éste se decante por los de una parte o la otra, y que exista igualdad procesal. Así pues, la metodología de audiencias frente al Juez, implica que toda decisión que la autoridad judicial tome respecto del asunto en cuestión tiene que estar debidamente fundada y motivada en la audiencia y ante la presencia de las partes, previamente a escuchar sus argumentos. Lo cual permite que las partes estén informadas en el momento de lo que la contraparte solicita y los argumentos con los que sustenta, a la vez que éstos puedan ser refutados en ese mismo instante. De este modo, por regla general, todo

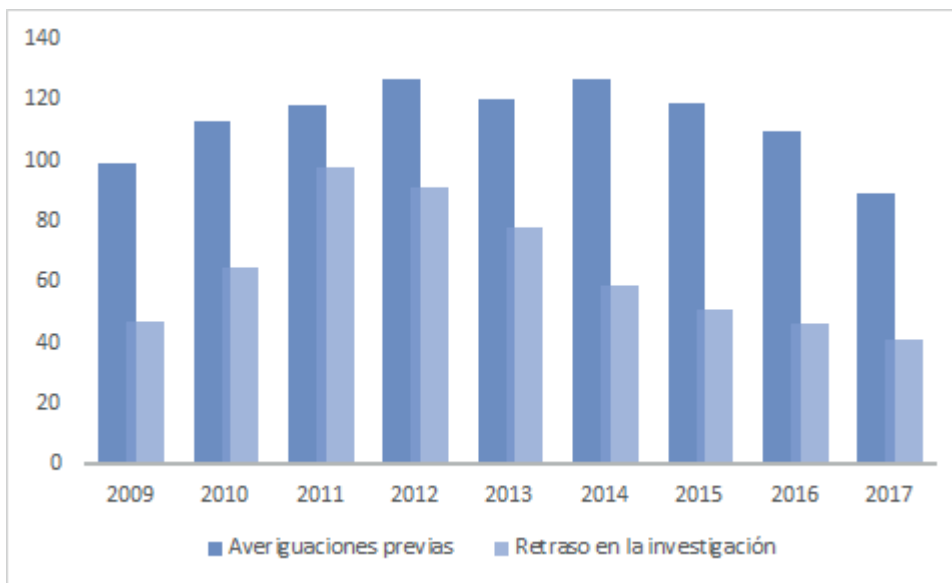
²⁹⁵ Etapa de investigación en el proceso penal acusatorio. El plazo para su cierre es común tanto para el ministerio público, como para el imputado y su defensor (legislación del estado de chihuahua). Época: Décima Época, Registro: 2009145, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, mayo de 2015, Tomo III, Materia(s): Penal, (10a.), p. 2178.

²⁹⁶ Víctima u ofendido del delito. La omisión de notificarle el acuerdo que ordena el cierre de la investigación y otorga un término al Ministerio Público para la formulación de la acusación correspondiente, actualiza una violación a las leyes del procedimiento y hace nugatorio el derecho de acceso efectivo a la justicia (nuevo sistema de justicia penal en el Estado de México). Época: Décima Época, Registro: 2004817, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: II.3o.P.23 P (10a.), p. 1917.

acuerdo que se tome en la audiencia se tendrá por notificado a las partes en ese instante, lo que permite igualdad, transparencia y agilidad procesal.

No obstante y pese a la garantía jurídica que otorga el CNPP sobre los plazos para resolver las averiguaciones previas, las víctimas y las personas imputadas han señalado con frecuencia irregularidades desde el momento de la integración de las averiguaciones. Sobre este aspecto, la CNDH desde 2009, año en el que realizó la Recomendación General 16/2009, hasta diciembre de 2017 había recibido 1,022 quejas por la integración irregular de las averiguaciones previas y 576 expedientes de queja por el retraso o entorpecimiento de las funciones de investigación.²⁹⁷

Cuadro
 Quejas presentadas ante la CNDH por irregularidades en la integración de las averiguaciones previas y retraso en la función de investigación (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH

En el marco del sistema penal acusatorio, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2017, señala que al cierre de 2016, la estructura orgánica de las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías Generales se conformó por 1,386 Unidades administrativas, de las cuales el 16.7 por ciento están destinadas a la atención de las averiguaciones previas y carpetas de investigación. Sobre su desempeño particular en relación con las averiguaciones previas, el CNPJE muestra que durante este año

²⁹⁷ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

se iniciaron 1 millón 640 mil 433 averiguaciones previas y carpetas de investigación en las Agencias del Ministerio Público del Fueron Común.

Del total registrado, el 16.3 por ciento corresponde a averiguaciones previas iniciadas, mientras que el 83.7 por ciento refiere a carpetas de investigación abiertas, es decir, relacionadas con el Sistema Acusatorio Oral. No obstante, al finalizar el año, de los más de 1 millón 600 mil expedientes abiertos se logró concluir únicamente con 175, 482, lo que se traduce en solo en un avance del 0.01 por ciento.²⁹⁸

En el caso particular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República, la conclusión de averiguaciones previas aún presenta un rezago importante. En 2014 se implementó el Programa Nacional de Abatimiento al Rezago, con el cual la SEIDF se propuso concluir las averiguaciones previas iniciadas entre 1992 y 2006, sin embargo, de las 836 averiguaciones previas programadas para su revisión solo se cumplió con el 34.6 por ciento. Frente a esta problemática, el Informe del Resultado de la Auditoría de desempeño de la PGR de 2014 refirió como principal obstáculo para eliminar el rezago, la falta de personal del Ministerio Público de la Federación.²⁹⁹

En 2016, la Procuraduría General de la República declaró haber logrado eliminar 65 por ciento del rezago en averiguaciones previas. La implementación de un nuevo Programa de Abatimiento del Rezago, de acuerdo con la dependencia permitió concluir con 4,104 expedientes que redujeron significativamente el tiempo de atención de asuntos relacionados con los delitos atendidos por la SEIDF.³⁰⁰

3.6.7 Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales

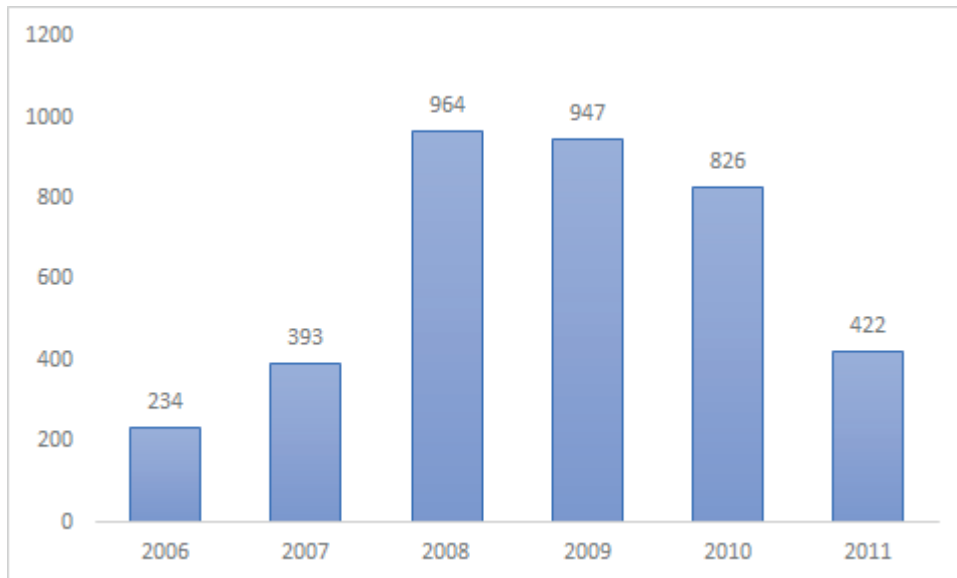
De acuerdo con la Recomendación General en cita, de enero de 2006 a mayo de 2011, la CNDH recibió 3,786 expedientes de quejas que tuvieron relación con violaciones a derechos humanos en la realización de cateos. Esas violaciones van desde la irrupción injustificada y violenta en el domicilio de las personas, hasta agresiones a éstas para que confiesen la “posesión” de objetos ilícitos, e incluso su detención.

²⁹⁸ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpjje/2017/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2019.

²⁹⁹ Auditoría de desempeño de la Procuraduría General de la República. Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial, 2014, p. 8. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0041_a.pdf, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

³⁰⁰ Véase: PGR, *Comunidado 070/16*. Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/pgr-logra-abatir-65-por-ciento-de-rezago-en-averiguaciones-previas-comunicado-070-16>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por cateos (2006-2011)



Fuente: Elaboración propia con base en la Recomendación General 19/2011 de la CNDH

Al respecto, puede afirmarse que la regulación en materia de cateos que se tenía previo a la reforma constitucional de justicia penal de 2008 requería de claridad y homogeneidad en todo el país, dado que, si bien la figura se contemplaba en el texto constitucional y al respecto se habían emitido criterios de la SCJN, existía una diversidad de códigos procesales de fuero local y uno del federal, que no correspondían con lo consagrado en la Constitución, lo cual daba cabida a distintas interpretaciones y a que se cometieran abusos, particularmente porque este actuar de la autoridad no contaba con controles claros respecto a la práctica de los cateos que realizan las autoridades relacionadas con tareas de procuración de justicia.

Con posterioridad a la reforma constitucional del 2008, se buscó dar claridad y control a las solicitudes de cateos, al menos en el ámbito federal. Así, en 2009 se reformó el artículo 61 del Código Federal de Procedimientos Penales para establecer los mismos requisitos constitucionales para poder solicitar y realizar un cateo. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 75/2008 para crear juzgados penales federales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones y los pasos a realizar por el Ministerio Público Federal para solicitar el cateo. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos subsistían los siguientes problemas: 1) se hablaba de la averiguación previa ya que el nuevo sistema de justicia penal no había entrado a cabalidad en todo el país; 2) aún con la creación de los juzgados federales especializados, no era clara la revisión del cateo y su control; y 3) a nivel local continuaba la diversidad o nula regulación.

Fue hasta 2013 que la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), dio cabida a la creación de un código procesal penal único, acorde con el nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio: el Código Nacional de Procedimientos Penales que entró en vigor en todo el país el 18 de junio de 2016. Esta norma adjetiva permite que exista un sólo modelo y reglas procedimentales en materia penal de observancia obligatoria en todo el país. Así, se lograron homologar los principios, las etapas, las características y las figuras procesales del modelo acusatorio que se implementó y que anteriormente mostraban disparidad en las 33 distintas regulaciones adjetivas.

Actualmente la figura del cateo se encuentra regulada por el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se señala, en términos generales, que el cateo, al igual que otros actos de molestia que realice la autoridad, se encuentran sujetos a la ley y a la calificación que de su ejecución haga el juez de control, quien puede pronunciarse respecto de su legal o ilegal realización. La Ley establece el deber de las autoridades encargadas de llevarlo a cabo de hacer una solicitud a la autoridad jurisdiccional, siendo el juez de control quien en su momento lo deba autorizar.³⁰¹ Asimismo, la Ley exige que las autoridades que lo realicen sigan ciertas formalidades y se lleve a cabo un registro donde conste, entre otras cosas, la autoridad competente para solicitarlo; la autoridad competente para autorizarlo; el lugar específico que ha de inspeccionarse; la persona o personas que deban detenerse; los objetos que han de buscarse; y la realización de una acta circunstanciada en presencia de testigos, en la que se describa lo realizado y acontecido; etcétera.³⁰²

De este modo, puede afirmarse que la Recomendación General de la CNDH en comentario ha tenido incidencia en las modificaciones de la normatividad nacional ya que los requisitos para poder solicitar y autorizar una orden de cateo han quedado claramente establecidos en la Constitución y en el CNPP. Así, los aspectos tratados y sugeridos en la Recomendación General mencionada quedan atendidos en su mayoría, por ejemplo que la normatividad especifique que, en caso de que las personas ocupantes del domicilio no propongan a testigos, éstos no podrán ser las mismas autoridades que realizaron las diligencias, así como también el que en la norma se precise que el consentimiento de la persona ocupante del domicilio para realizar

³⁰¹ Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 282. Solicitud de orden de cateo Cuando en la investigación el Ministerio Público estime necesaria la práctica de un cateo, en razón de que el lugar a inspeccionar es un domicilio o una propiedad privada, solicitará por cualquier medio la autorización judicial para practicar el acto de investigación correspondiente. En la solicitud, que contará con un registro, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la orden, así como los servidores públicos que podrán practicar o intervenir en dicho acto de investigación. Si el lugar a inspeccionar es de acceso público y forma parte del domicilio particular, este último no será sujeto de cateo, a menos que así se haya ordenado.

³⁰² Artículos 282 a 288 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

el cateo no exime a la autoridad de cumplir con los requisitos de forma previstos para tal diligencia.

Lo anterior ha quedado atendido en el artículo 288 del CNPP, que a la letra señala:

[...] Al concluir el cateo se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique el cateo, pero la designación no podrá recaer sobre los elementos que pertenezcan a la autoridad que lo practicó, salvo que no hayan participado en el mismo. Cuando no se cumplan estos requisitos, los elementos encontrados en el cateo carecerán de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar [...].

La Recomendación General de la CNDH en comento tiene su razón de ser en que la ausencia de estos requisitos ha propiciado la violación de los derechos humanos de las personas durante los cateos, por lo que la falta de una legislación precisa en la materia posibilita que tales situaciones sigan presentándose en la práctica cotidiana de esta diligencia. Ahora, si bien puede pensarse que el que exista la posibilidad de realizar la solicitud de cateo por cualquier medio permite agilizar la realización de las diligencias, esto no impide que la solicitud, como se indica en el CNPP, cumpla con todos los requisitos que en él se exigen. Además, otra de las bondades de este nuevo modelo es también que siempre habrá un control ex post de lo actuado por la autoridad respectiva ante el Juez de control.

Esto es, toda vez que es un sistema basado en el método de audiencias y no de expediente escrito, las partes tienen en todo momento oportunidad de que, posteriormente a la realización de un cateo, haya una audiencia, ya sea de control de la detención (si en el cateo hubo detenidos), o de formulación de imputación contra las personas sospechosas de haber participado en el delito. Incluso, hay una audiencia donde se revisan y controlan las pruebas que se utilizarán en el juicio propiamente, la llamada audiencia de admisión de pruebas en la etapa intermedia, en la cual la defensa puede verter argumentos respecto a la vulneración de derechos humanos, debido proceso e ilicitud de las pruebas derivadas de las diligencias previas como el cateo.

Así, al momento de capacitar a los operadores del sistema de justicia penal, resulta importante que se señale que las autoridades que realicen los cateos deben informar a las personas que habitan en los domicilios que tienen el derecho de proponer a testigos y que, en caso de negativa, las autoridades los propondrán, no pudiendo ser estos testigos las mismas autoridades que ejecuten los cateos. Y es importante que las autoridades encargadas de la procuración de justicia tengan clara la responsabilidad de sus atribuciones, así como sus

obligaciones y alcances, para que identifiquen en sus actuaciones lo que puede representarles violar derechos humanos y ser sujetos de algún tipo de responsabilidad.

Existen además otras figuras que han sido cuestionadas en su constitucionalidad, toda vez que no requieren autorización previa de un Juez para llevarse a cabo, tales como las inspecciones a personas y vehículos, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 251 del CNPP, fracciones III y V, respectivamente. Es preciso señalar que este precepto es inconstitucional e inconveniente, tal y como lo ha reiterado la CNDH, al ser contrario a los artículos 14, 16 y 21 de la Constitución; a los artículos 3, 9, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; a los artículos 5, 7, 8, 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y a los artículos 9 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así pues, el artículo 251 del CNPP, fracciones III y V, es violatorio de los derechos humanos a la libertad personal, a la libertad de tránsito, a la seguridad jurídica, a la privacidad o vida privada, a la integridad personal, al derecho de no ser sujeto de injerencias arbitrarias, así como de los principios de legalidad y certeza jurídica.³⁰³

En 2017, por ejemplo, en los 146 expedientes de queja que dieron lugar a conciliaciones, 10 de ellos fueron referentes al incumplimiento con alguna de las formalidades para la emisión de órdenes de cateo o durante la ejecución de mismo. En el año 2016, esta cifra fue superior con 20 expedientes de queja que dieron lugar a conciliación.³⁰⁴ Desde la publicación de la Recomendación General hasta 2017, la CNDH elaboró 22 recomendaciones sobre casos en los que existieron cateos ilegales que derivaron en otras graves violaciones a derechos humanos. De las autoridades responsables señaladas, la Secretaría de Marina es la institución de seguridad a la que se han dirigido la mayoría de las observaciones con 10 recomendaciones, seguida de la Secretaría de la Defensa Nacional con 9, la Comisión Nacional de Seguridad solo ha sido señalada en 3 casos y la Policía Federal en uno.

³⁰³ Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en relación con los artículos 132, 147, 148, 153, 155, 242, 249, 251, 266, 268, 303, 355 y 434 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el cinco de marzo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, mediante el "DECRETO por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales", 2 de abril de 2014. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_10.pdf, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

³⁰⁴ CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

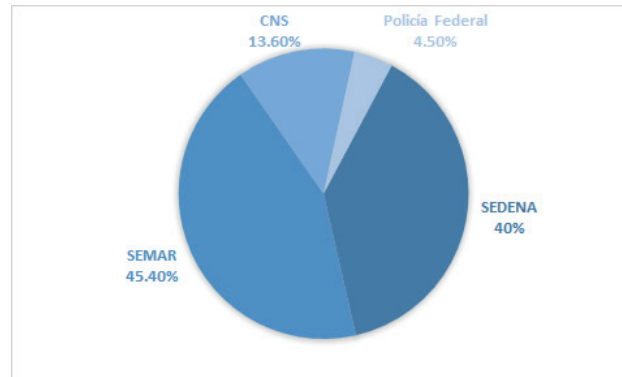
Cuadro

Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por cateos ilegales (2011-2017)

	Año	Recomendación	Autoridad señalada
1	2011	72/2011	SEMAR
2	2011	88/2011	SEDENA
3	2012	2012/9	Policía Federal
4	2012	34/2012	SEDENA
5	2012	39/2012	SEMAR
6	2012	72/2012	SEDENA
7	2012	74/2012	SEDENA
8	2013	2012/02	SEDENA
9	2013	16/2013	SEMAR
10	2013	19/2013	SEDENA
11	2013	49/2013	CNS
12	2013	64/2013	CNS
13	2013	68/2013	SEMAR
14	2014	31/2014	SEMAR
15	2016	2016/01	SEMAR
16	2016	2016/10	SEMAR
17	2016	30/2016	SEMAR
18	2016	42/2016	SEDENA
19	2016	62/2016	SEMAR
20	2017	2017/01	SEMAR
21	2017	2017/04	SEDENA/CNS
22	2017	54/2017	SEDENA

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones de la CNDH.

Cuadro
Autoridades señaladas responsables de cateos ilegales (2011-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones emitidas sobre cateos ilegales.

Al respecto, es preciso destacar que, en la lógica y el esquema de modelo penal acusatorio que tenemos, la policía cuenta con cierta autonomía para realizar materialmente actos de investigación que ayudan a configurar la teoría del caso del fiscal y que no requieren autorización judicial. Pero hay que distinguir tres conceptos: la investigación en sentido amplio; la investigación como etapa procesal; y los actos de investigación. El primer concepto se refiere al conjunto de acciones que realizan la policía y el Ministerio Público para obtener información; el segundo concepto se refiere a un momento específico en el proceso penal, en el cual se lleva a cabo la investigación, y el tercer concepto se refiere a las acciones o diligencias que realiza un policía o agente del Ministerio Público a fin de esclarecer un hecho delictivo. A consideración de la ley, la policía los puede llevar a cabo con independencia del Ministerio Público ya que no es necesaria una orden expresa e incluso la policía los puede ejecutar con o sin conocimiento previo del Ministerio Público.³⁰⁵ No obstante, se debe definir cuál es el estándar para saber si la policía actúa dentro de la legalidad o no. En este sentido, la SCJN señaló que para que la policía pueda actuar de forma legal en estos supuestos debe haber una “sospecha razonable”:

El requerimiento de que se acredite una sospecha razonable no es menor y no debe confundirse con una mera suposición subjetiva, carente de datos objetivos que sustenten la procedencia constitucional de la inspección como control preventivo provisional (...). La sospecha razonable no puede justificarse por cualquier circunstancia abstracta, como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse. No puede derivar de una simple sospecha que provenga de un criterio subjetivo del agente, basado en la presunción de que, por la simple apariencia del sujeto, es posible que sea un delincuente (...). El agente policial deberá aportar de manera clara y

³⁰⁵ Véase, Ortiz Quintero, Gabriela. “No, la Suprema Corte no avaló detenciones arbitrarias”, en *Nexos*, México, 22 de marzo de 2018.

concatenada los hechos y datos con los que contaba, apenas en el momento anterior de su aproximación o acercamiento al sujeto, que lo llevaron a concluir que objetivamente se encontraba ante una sospecha razonable de que cometía un delito o de que portaba dentro de una investigación los instrumentos del delito.³⁰⁶

Esto es, a decir de la SCJN, la policía no está exenta de cumplir con los derechos humanos de las personas ni con los criterios objetivos en su actuar, lo cual está sujeto a revisión o controles por parte de la autoridad judicial *ex post*, en las audiencias, lo cual puede servir de incentivo para que algunos agentes del Estado dejen de cometer abusos.

En conclusión, se puede considerar que ha habido algunos avances en el sistema de justicia penal mexicano, cuando menos en el aspecto normativo, desde la emisión de la Recomendación General Núm. 19, de 5 de agosto de 2011. Sin embargo, se debe seguir apostando por una amplia sensibilización de la responsabilidad y los alcances de las atribuciones que cada autoridad tiene, así como por una profunda capacitación, integral y especializada, de las personas operativas y de las áreas de apoyo, para de esa forma ir erradicando las malas prácticas y los abusos en contra de las personas y sus derechos.

3.6.8 Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho a la Seguridad Pública en nuestro País, 2006

Una visión sistémica de la seguridad pública requiere observar diversos ámbitos, los cuales pueden ir desde la prevención del delito hasta la ejecución penal; o desde la criminalización de las conductas que se consideran delito, hasta la selectividad de la estructura de poder que así las define para mantener un *status quo* de privilegios y abuso de poder sobre las personas que gobierna, vulnerando, con ello, los derechos humanos y el Estado de derecho.³⁰⁷

En América Latina y, principalmente, en México, se continúa privilegiando el vigilar y el castigar en materia de seguridad pública, dentro de una cultura de control social formal (sistema penal) que gobierna a través del delito,³⁰⁸ y que ha sido incapaz de establecer una política eficaz de prevención de la violencia y delincuencia, aun cuando se aplica una política de “mano y leyes

³⁰⁶ SCJN, *Versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la SCJN del 12 de marzo de 2018*, p. 14. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2018-03-13/12032018PO.pdf>, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

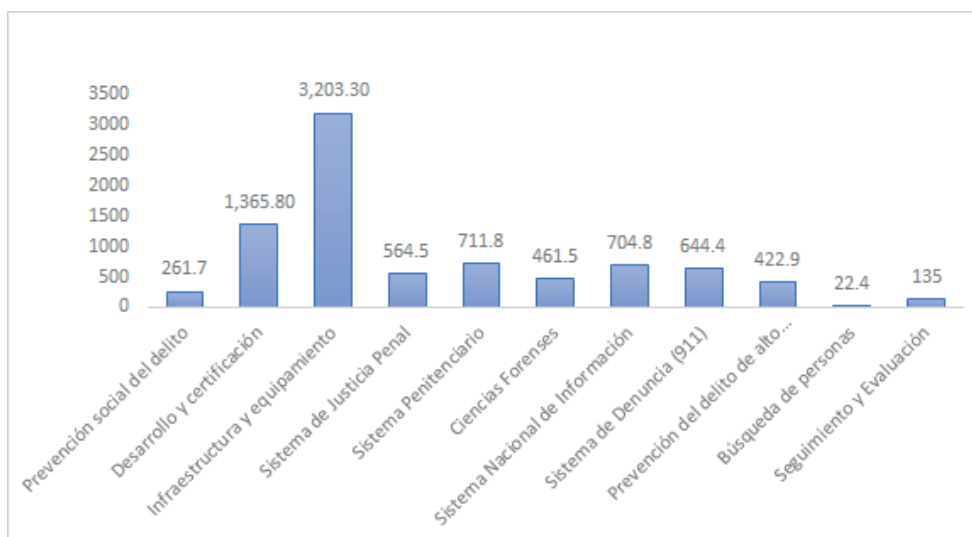
³⁰⁷ Véase, Larrauri, Elena, *La herencia de la Criminología Crítica*, Madrid, Editorial Siglo Veintiuno, 1991, González Vidaurri Alicia y Augusto Sánchez Sandoval, *Criminología*, México, Porrúa, 2005.

³⁰⁸ Véase, Simon Jonathan, *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa editorial, 2011.

duras”.³⁰⁹ Por ello, la prevención social con base en los derechos humanos es aún un tema pendiente a desarrollar.³¹⁰

Un claro ejemplo de lo anterior es que en el último año del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública en México se han destinado 261.7 millones de pesos para el desarrollo y diseño de políticas públicas enfocadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, cifra que contrasta de manera significativa por ser 12 veces menor que el presupuesto destinado a la adquisición de infraestructura, dentro de la cual, se contempla la ampliación de los centros penitenciarios.³¹¹

Cuadro
 Ejercicio de recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) 2017



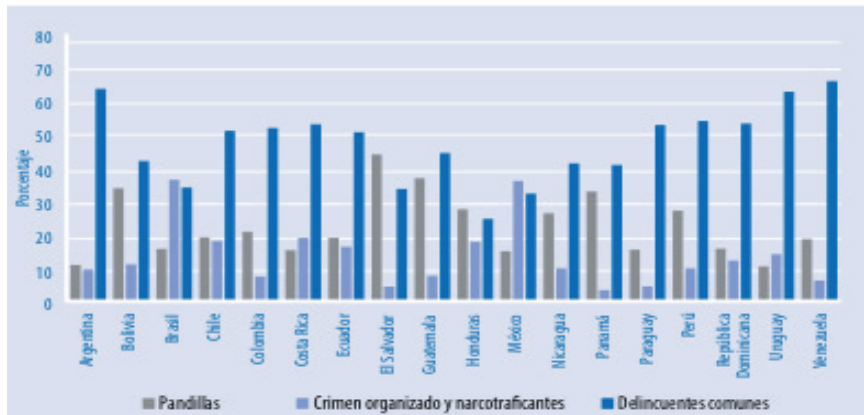
Fuente: Elaboración propia con base los datos del Mecanismo de Evaluación y Transparencia.

³⁰⁹ Véase, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, pp. 100 y 101. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, fecha de consulta 5 de abril de 2018.

³¹⁰ Véase, Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2005. Baratta, Alessandro, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, México, Siglo XXI, 1998. Del Olmo Rosa, *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1999.

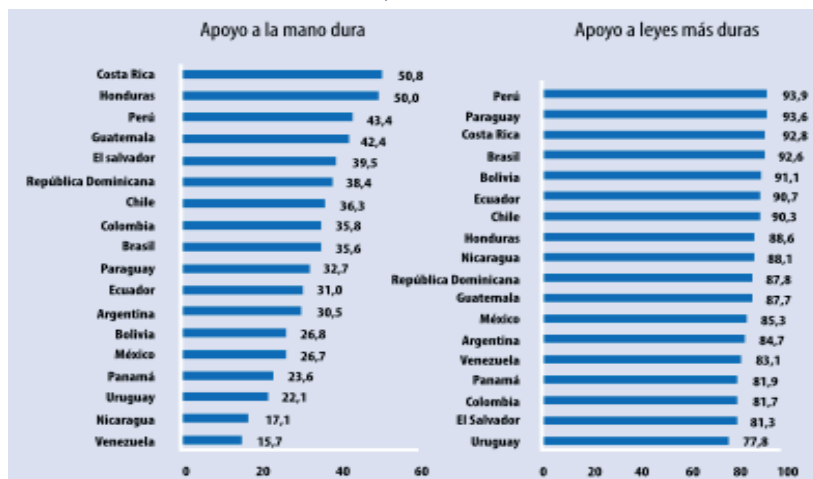
³¹¹ Mecanismo de Evaluación y Transparencia (MET), *Fondo de aportaciones para la seguridad pública*. Disponible en: <http://www.sesnsp-met.com/>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Cuadro
Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina 2012³¹²



Fuente: PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.

Cuadro
Porcentaje de apoyo a la mano dura y apoyo a leyes más duras como mejor medida para enfrentar a la delincuencia, América Latina³¹³



Fuente: PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.

La CNDH entiende a la seguridad pública, en su concepto más amplio, como el servicio que se le brinda a la ciudadanía, con medidas preventivas o de seguridad, aplicadas por las diversas corporaciones policiales, a fin de salvaguardar los derechos de las personas, sus libertades, sus bienes, para preservar el orden y la paz públicos en un Estado democrático de derecho. Esto requiere aplicar una política criminal con base en la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México que contienen lineamientos al respecto, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos

³¹² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 76.

³¹³ *Ibid*, p. 101.

Civiles y Políticos.³¹⁴ Al respecto, el Informe Especial en comento evidenció las diversas acciones y omisiones cometidas por las diferentes autoridades vinculadas con tareas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, y que pueden constituir delitos o faltas administrativas y violaciones a los derechos humanos de las personas usuarias de dichos servicios.³¹⁵

En este sentido, cabe destacar que, entre 2011 y 2017, se han presentado ante la CNDH 263 quejas por omitir custodiar, vigilar, proteger, establecer medidas cautelares y/o dar seguridad a las personas, de igual manera se ha abierto expedientes de queja por actos y omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral por parte de los órganos de poder público. Otro aspecto importante a considerar es que, tan solo durante del sexenio de Felipe Calderón y en el marco de la “guerra contra el narcotráfico”, la SEDENA, la SEMAR y la Policía Federal acumularon un total de 12, 150 quejas por actos violatorios de derechos humanos, así como más de 130 recomendaciones, de acuerdo con los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido, el diagnóstico y plan de trabajo denominado “Hacia un Nuevo modelo de procuración de justicia”, elaborado por la PGR, señaló las irregularidades más frecuentes y comunes en las tareas de seguridad pública, procuración y administración de justicia, a saber: tiempos prolongados sin actuar; abuso de autoridad; omisión en la práctica de diligencias necesarias; práctica indebida de cateo, y retención indebida. Asimismo, evidenció las conductas por las que se iniciaron y concluyeron expedientes de investigación con mayor frecuencia: tiempos prolongados sin actuar; abuso de autoridad; extorsión; integración indebida de la averiguación previa; y retención indebida.³¹⁶

Lo anterior permite explicar por qué a nivel nacional, el 23.8 por ciento de los mexicanos refieren tener algo de desconfianza y el 20.7 por ciento mucha desconfianza en el Ministerio Público y sólo el 12.3 por ciento dijo tener mucha confianza en los jueces. Con relación al desempeño institucional en materia de seguridad pública y procuración de justicia, únicamente 11.7 por ciento de los mexicanos considera muy efectiva la actuación de la PGR;

³¹⁴ Véase, Silva Sánchez, Jesús María, *Política criminal y Persona*, Buenos Aires, AD-HOC, 2000.

³¹⁵ Jiménez René, Silva Forné Carlos, *Los Mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia*, Encuesta Nacional de Seguridad Pública, México, UNAM, III, 2015.

³¹⁶ Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo*, p. 24. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf, fecha de publicación fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

el 11.9 por ciento consideró que el desempeño de los Jueces es muy efectivo y el 9 por ciento calificó como muy efecto el desempeño del Ministerio Público.³¹⁷

En este contexto, es posible suponer que la corrupción y las malas prácticas derivan de las deficiencias en la arquitectura institucional, así como del estado que guarda el diseño del servicio profesional de carrera del personal sustantivo.³¹⁸ Sin embargo, de 2006 (año de la emisión del Informe Especial en comentario) a la fecha, hay algunos avances en materia de capacitación de derechos humanos a los servidores públicos; de adopción de programas y medidas para atender el tema de la reparación del daño a las víctimas,³¹⁹ y de responsabilidades de los servidores públicos,³²⁰ en los ámbitos penal, administrativo y patrimonial del Estado, según sea el caso.³²¹ El avance en el desarrollo normativo penal se ha visto, particularmente, con la expedición de las siguientes leyes: Código Nacional de Procedimientos Penales (2014); Ley Nacional de Ejecución Penal (2016); Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2016); Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016); Sistema Nacional Anticorrupción (2017), y Ley de Seguridad Interior (2017).³²²

No obstante, pese al desarrollo normativo y capacitación de los servidores públicos, el 57.2 por ciento de la población mayor de 18 años percibe como corrupta a la Policía Federal; el 61.4 por ciento a la Procuraduría General de la República; el 64.3 por ciento a la Policía Ministerial; el 65.7 por ciento a los Ministerios Públicos y Procuradurías y el 67.6 por ciento a los jueces.

³¹⁷ ENVIPE, *op. cit.*

³¹⁸ *Idem.*

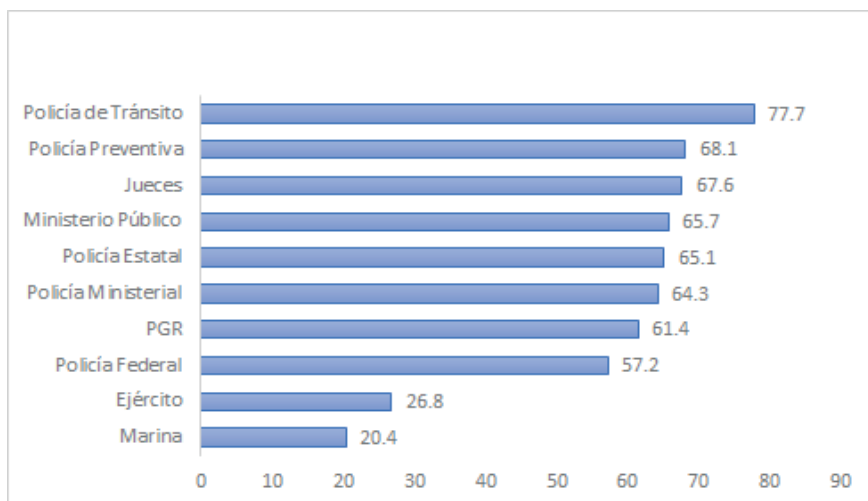
³¹⁹ CNPP y Ley General de Víctimas.

³²⁰ En materia penal, mediante la tipificación en el Código penal federal y locales, de varios delitos cometidos por los servidores públicos; en materia de responsabilidad administrativa, por ejemplo, a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en materia de responsabilidad del Estado está la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

³²¹ Véase, Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril 2014. Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *Diario Oficial de la Federación* 30 abril 2014.

³²² Es importante destacar que la CNDH tiene una postura garante de los derechos humanos, por lo cual entabló una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017, ya que implica un retroceso en varios de los temas que se analizan en el presente diagnóstico. Véase, CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, 31, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios, de la Ley de Seguridad Interior.

Cuadro
Percepción sobre la corrupción en las autoridades (Enviipe 2017)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas sobre percepción de corrupción en las autoridades de la ENVIPE 2017.

El proceso de transformación e implementación del sistema de procuración e impartición de justicia penal en México ha requerido de ocho años para su puesta en marcha. Sin embargo, dicho plazo no ha sido suficiente. Por ello, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene la responsabilidad de complementar el trabajo de implementación de la reforma penal de 2008-2016 que, en su momento, tuvo la SETEC, en colaboración con los demás poderes y la participación activa de la sociedad civil, todo esto en armonía con los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas. Por lo anterior, el sistema de justicia penal en México requiere consolidar la reforma del 2008 mediante la armonización de todo el sistema jurídico, la capacitación de los servidores públicos y la educación en derechos humanos, tanto de las autoridades como de la población y la sociedad civil organizada, para que la justicia penal en México deje de ser una deuda pendiente del Estado.

El camino por recorrer es todavía largo, pero la experiencia de implementación de diez años, de 2008 a 2018, permitirá contar con información valiosa para lograr un sistema de justicia eficaz que responda a las demandas de las personas que requieran de su aplicación puntual, eficiente y sensible de los derechos fundamentales.

3.6.9 *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Irregularidades Cometidas por Servidores Público de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la Señora Cassez, 2009*

El caso de la señora Florence Cassez ilustra diversas irregularidades en materia de debido proceso, cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, adscritos a la Agencia Federal de Investigaciones y al Ministerio Público de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR, y que llevaron a que la SCJN, en el amparo directo en revisión presentado, fallara a favor de la señora Cassez y ésta quedara en libertad. Esto al margen del análisis técnico que en su momento ameritó que la SCJN dictara un fallo de amparo “liso y llano”, que dejó en libertad a la señora Cassez, y no un fallo de amparo “para efectos”, que hubiera implicado devolverle el fallo a un tribunal inferior, en este caso el Tribunal Unitario de Circuito, para que volviera a fallar considerando lo dictado por la Corte, en el sentido de desestimar las evidencias derivadas de los actos violatorios del debido proceso.

Las irregularidades cometidas en el caso de la señora Florence Cassez son violatorias del derecho al debido proceso, reconocido así por la comunidad internacional y por nuestro país en la Constitución y en todos los instrumentos internacionales en la materia que ha signado y ratificado. El debido proceso es la forma en cómo las autoridades pueden construir una teoría del caso, la cual se debe sostener sólidamente a lo largo del proceso para poder llegar a un juicio y a una eventual sentencia de las personas culpables. Sólo siguiendo los principios de debido proceso se puede combatir el delito y generar confianza ciudadana en las instituciones.

El caso de la señora Cassez representa como una persona imputada puede ser víctima del abuso de poder y de violaciones a sus derechos humanos más fundamentales, en este caso el de debido proceso y todos los principios que engloba, tales como: buena fe ministerial; interpretación sin demora; asistencia consular; acceso a la justicia; equidad procesal; y presunción de inocencia; entre otros. Los derechos violados a la señora Cassez van desde la presunción de inocencia hasta la alteración del lugar de los hechos, de la cadena de custodia, la incomunicación, la demora en la puesta a disposición del Ministerio Público, el impedimento para recibir asistencia consular de su país y asesoría en su idioma (debida defensa), y la falta de aplicación de perspectiva de género. Todo ello irrumpe y genera desconfianza en el actuar de nuestras autoridades.

Adicionalmente, se debe señalar que el caso de la señora Florence Cassez cobró relevancia internacional (y mediática) debido a que la quejosa no era nacional mexicana y tuvo lugar la

intervención del gobierno de Francia, con el correspondiente conflicto de carácter diplomático con México, pasando así la señora Cassez de ser persona imputada a víctima, por las diversas violaciones que sufrió a su derecho de debido proceso. Esto llevó a que las autoridades mexicanas dieran una respuesta político-jurídica para resolver el caso, con base en el nuevo sistema acusatorio que se estaba implementando.³²³

La incidencia del Informe Especial en comentario en la normativa a nivel nacional fue poca debido a que, con anterioridad a su emisión, diversas disposiciones en materia de detención legal ya habían sido reformadas o promulgadas. Ahora bien, a pesar de que existan diferentes disposiciones que regulan la actuación de las autoridades durante la detención de las personas, es importante que las autoridades fortalezcan o creen los sistemas de evaluación de tales actuaciones con la finalidad de identificar y evaluar el desempeño de los elementos de seguridad. En este sentido, es importante hacer una revisión periódica del registro en materia de detenciones, así como de las otras bases de datos en materia de seguridad que existan, con la finalidad de obtener información cuantitativa que permita conocer el desempeño de las autoridades, a través de la identificación de sus debilidades y fortalezas. Así pues, es indispensable evaluar el funcionamiento de los sistemas de evaluación que existen, con la finalidad de determinar las acciones que deben implementarse para reducir las violaciones a los derechos humanos, así como identificar aquéllas que están teniendo un impacto en este sentido. Lo anterior permitirá tener claridad con respecto al funcionamiento de la institución en la materia, así como dirigir acciones con un enfoque de derechos humanos que contribuya al desempeño adecuado de las autoridades.

En el caso de los Estados, el Informe Especial en comentario también tiene poca incidencia debido a que varias de las legislaciones ya habían sido promulgadas o reformadas con anterioridad a la fecha de su emisión. En este sentido, se debe fortalecer y sensibilizar a las autoridades en la utilización de las bases de datos que existen en materia de seguridad, específicamente en el registro de detenciones. Lo anterior permitirá diseñar políticas públicas que resuelvan y atiendan de manera efectiva las problemáticas en materia de violaciones a los derechos humanos. Parte importante en la aplicación de la normativa es su conocimiento, pero también el saber qué impacto tienen para la vida en sociedad, por lo que resulta importante llevar a cabo cursos de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos.

³²³ Véase, Cossío Díaz José Ramón, “El debido proceso y los límites a las atribuciones de la Suprema Corte: El caso Cassez”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 29, julio-diciembre 2013. De La Barreda Solórzano, Luis, “Florence: una verdadera sospechosa”, en *Este País, Tendencias y Opiniones*, México, noviembre 2011. De Luca, Javier Augusto, “Los sistemas acusatorios”, en *Revista Mexicana de Ciencias Penales del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México*, núm. 2, octubre-diciembre de 2017.

La poca incidencia de la Recomendación General emitida en 2009 ha podido observarse a través del continuo registro de expedientes de queja por violaciones a derechos humanos y faltas al debido proceso como la imputación indebida de los hechos, la omisión del principio de la exacta aplicación de la ley, el incumplimiento con las formalidades para realizar una detención en un caso urgente o de delitos graves, así como por la omisión de dar información al inculpado sobre quién y de qué delito se le acusa. En el caso de la imputación indebida de los hechos, en la última década se han presentado ante la CNDH, 1, 318 denuncias, en donde, 2012 ha sido el año con el mayor registro, con un total de 177.

Con relación a la omisión del principio de la exacta aplicación de la ley es visible una ligera disminución en la presentación de quejas entre 2014 y 2016, sin embargo, en 2017 la cifra vuelve a registrar un incremento llegando a 85 denuncias. Sobre el incumplimiento con las formalidades para realizar una detención y la omisión de dar información al inculpado, la CNDH ha instado a contemplar las formalidades que garantizan una defensa adecuada, entre las que se encuentran: 1. el aviso de inicio del procedimiento; 2. la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar; 3. que la resolución atienda las cuestiones debatidas y, finalmente, que exista la posibilidad de reclamar la resolución mediante un recurso eficaz.³²⁴

Cuadro
Quejas presentadas ante la CNDH por actos que violan el debido proceso (2009-2017)

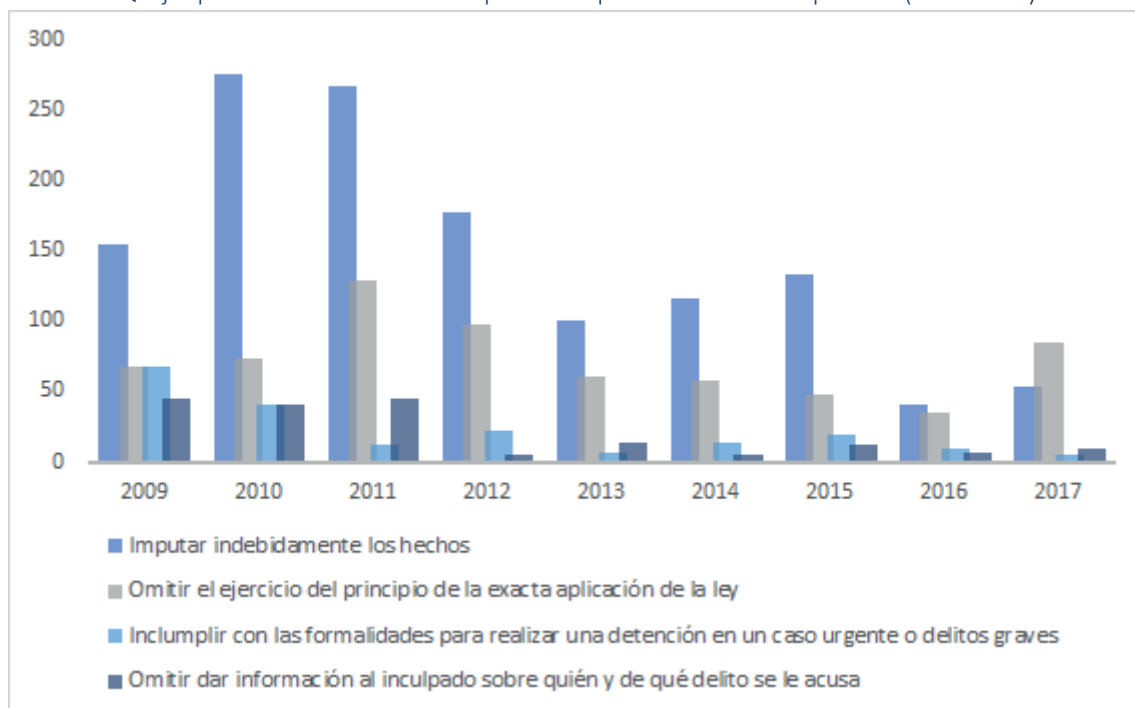
Año	Imputar indebidamente los hechos	Omitir el ejercicio del principio de la exacta aplicación de la ley	Incumplir con las formalidades para realizar una detención en un caso urgente o delitos graves	Omitir dar información al inculpado sobre quién y de qué delito se le acusa
2009	155	68	67	45
2010	276	74	41	40
2011	267	129	12	45
2012	177	97	22	5
2013	100	60	6	13
2014	116	57	13	5
2015	133	48	20	12
2016	41	35	10	6
2017	53	85	5	10
Total	1318	653	196	181

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH.

³²⁴ CNDH, *Derecho de audiencia y debido proceso legal*. Disponible en: http://cndh.org.mx/Derecho_Audiencia_Proceso_Legal

Cuadro

Quejas presentadas ante la CNDH por actos que violan el debido proceso (2009-2017)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CNDH.

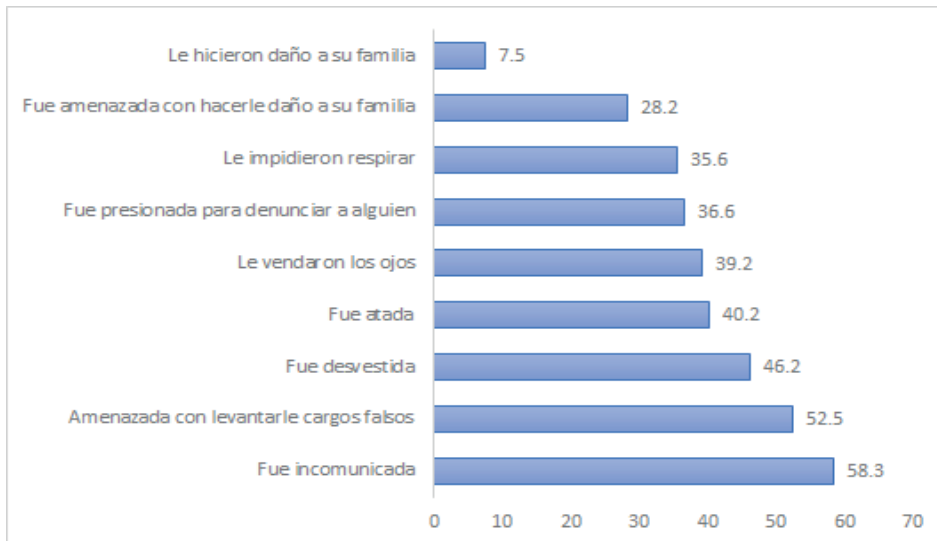
En los últimos años, a pesar de que las quejas en contra de actos tendientes a violar el debido proceso han disminuido de acuerdo con los informes de la CNDH, en el caso de la población privada de la libertad este tipo de acciones se muestran frecuentes desde el momento de la detención o arresto. En 2016, la ENPOL, refirió que en el 21.5 por ciento de los casos, los arrestos ocurrieron sustrayendo a las personas de un lugar sin orden de detención y en un 20 por ciento ocurrieron en la calle sin orden de aprensión.³²⁵

Por otra parte, se señala que el 75.6 por ciento de la población privada de la libertad sufrió algún tipo de violencia psicológica como la incomunicación o aislamiento, la amenaza a levantarle cargos falsos, fueron desvestidas, atadas, señalaron ser presionadas para denunciar a alguien e incluso refirieron haber sido impedidas para respirar mediante actos de tortura. La violencia física es también una constante al momento del arresto; las patadas o puñetazos son la agresión física más frecuente con 59.9 por ciento, seguida de golpes con objetos (39 por ciento) y las lesiones por aplastamiento (37 por ciento). Con relación al ejercicio de los derechos del presentado y del debido proceso, el 46.6 por ciento de la población privada de la libertad refirió sufrir presiones por parte de policías o autoridades para dar otra versión de

³²⁵ ENPOL, 2016, *op. cit.*

los hechos y al momento de rendir su declaración únicamente el 28.8 por ciento lo hizo en presencia de su abogado.³²⁶

Cuadro
Violencia ejercida durante el momento del arresto (ENPOL, 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPOL, 2016.

³²⁶ *Idem.*