

## **VI. APUNTES PARA LA CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DETENCIONES ARBITRARIAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**

Uno de los ejes fundamentales de la conformación de un Estado garante de los derechos humanos es construir políticas públicas e instrumentos legales centrados en hacer efectiva la protección de los derechos de las personas. Esto es así porque el reconocimiento de la titularidad de un derecho establece una relación entre Estado y el sujeto, en donde el primero adquiere la obligación de promoverlos.

Siguiendo a Hans Kelsen "mientras un derecho subjetivo no ha sido garantizado por el orden jurídico, no es todavía tal derecho subjetivo. Llega a serlo sólo en virtud de la garantía creada por el orden jurídico."<sup>95</sup> Lo anterior significa que el reconocimiento no es suficiente para la existencia, sino que resultan fundamentales los mecanismos que consoliden el respeto del mismo. De ahí que requieran garantías que sometan a la autoridad, las obliguen a cumplir con el derecho y además, se necesitan políticas públicas que fomenten el respeto irrestricto del derecho en el marco de la actuación de todo funcionario público.

De esta forma, cuando aludimos a un Estado garantista, estamos afirmando que existen mecanismos para que las instituciones y las

---

<sup>95</sup> Hans Kelsen, *Teoría general de las normas*. México, Trillas, 1994, pp. 142-143.

autoridades de los tres órdenes de gobierno atiendan la defensa del interés público y el respeto de los derechos.

A pesar de lo anterior, más allá de la estructura normativa, las últimas acciones del gobierno federal revelan la debilidad del sistema de garantías<sup>96</sup> y la falta del debido respeto a los derechos humanos, a la vez que también se observa una disolución de los mecanismos protectores, en aras de una sublimación del sistema respeto.

En lo que se refiere a las detenciones arbitrarias, se advierte que la Constitución establece una serie de garantías judiciales consagradas en los artículos 14, 16 y 19, las cuales tienen por objetivo salvaguardar el derecho de la libertad personal a través de la conformación de un proceso penal que establece reglas y límites a las acciones de la autoridad cuando investiga un delito.

Estas garantías deben seguirse para poder detener a una persona y sin embargo, de los análisis realizados a las recomendaciones de la Corte IDH y de la CNDH se observa que no siempre son cumplimentadas, lo que permite advertir una ruptura entre la ley y su ámbito de aplicación. Ello genera una reacción en cadena que fomenta violaciones a derechos humanos y mayor impunidad. Dado que la norma no se aplica a cabalidad, la autoridad jurisdiccional tiene la obligación de reponer un procedimiento.

---

<sup>96</sup> Cuando se alude al sistema de garantías se hace referencia a los mecanismos jurídicos creados para garantizar los derechos subjetivos de las personas.

Así, independientemente de que una persona sea inocente o culpable de algún delito, tendrá restituida su libertad porque la autoridad no actuó conforme lo establece la Constitución y las leyes penales.

De ahí, se desprende un grave problema que genera dos aristas distintas:

- ⇒ Si violan gravemente los derechos humanos de los ciudadanos;
- ⇒ Se intensifica la impunidad a través de la sistematización de procedimientos viciados.

A fin de atender ambas situaciones resulta fundamental implementar políticas públicas focalizadas que por un lado, se centren en la prevención y por otro lado, a la atención efectiva de la víctima.

En un primer momento, es fundamental atender a los actos de autoridad y establecer un principio de respeto a los derechos de las personas a través del efectivo cumplimiento de las garantías de seguridad jurídica.

En un segundo momento, se advierte la necesidad de construir un modelo de atención victimológica que permita centrar los esfuerzos del Estado en la reparación integral del daño de las víctimas de detenciones arbitrarias.

Es así que se detecta un grave problema en el espacio de aplicación de la norma en la actividad diaria y se establece la necesidad de conformar una política pública centrada en resolver las prácticas arbitrarias de la autoridad desde un enfoque de prevención de riesgos.

Es de esta forma que, a partir de los análisis realizados con anterioridad, se establece un primer acercamiento a la conformación de políticas públicas centradas en la prevención y atención de la detención arbitraria.

### **A. Aspectos generales: política pública, política criminal y política victimológica**

William Jenkins define la política pública como: “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas.”<sup>97</sup>

Esta definición alude a las decisiones que el Estado toma con el objetivo de resolver problemas públicos y demandas sociales, a través de la implementación de estrategias encaminadas a resolver un problema.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup>Jenkins, William. *Policy Analysis, a Political and Organization Perspective*. Inglaterra: Mortin Robertson and Company, 1978, p. 15

<sup>98</sup> Banco Mundial. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, 2010, p. 10. Disponible en:

Por su parte, la política criminal hace referencia, a las estrategias y acciones que se implementan con el objetivo de atender fenómenos de índole delictiva, como advierte la Comisión Asesora de Política Criminal, ésta constituye:

el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.<sup>99</sup>

Una de las vertientes de la política criminal, es precisamente la conformación de acciones de prevención de riesgos, las cuales buscan disminuir conductas consideradas ilícitas a través de trabajos sociales y comunitarios que pretenden inhibir la realización de una conducta reprochable.

Finalmente, cuando aludimos a una política victimológica, partimos de la premisa central de buscar: “satisfacer el interés de la víctima de un delito o de abuso del poder, privilegiando la atención que se le va a brindar en cualquiera de los ámbitos”.<sup>100</sup>

---

[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD\\_IDEAS\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf) (Consultada el 24 de septiembre de 2013)

<sup>99</sup> Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001.

<sup>100</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Plascencia Villanueva Raúl. “Políticas públicas y víctimas del delito”. Extras Jornadas nacionales sobre Víctimas de Delito y Derechos Humanos. México: CNDH, 2010.

Este tipo de política busca resarcir los daños causados a consecuencia de un delito o una violación de poder. Alude a la imperante necesidad del Estado de conformar una atención, en la que se generen estrategias contundentes que den una atención efectiva.



Desde 2012 se han generado distintas políticas públicas para atender el fenómeno de las detenciones arbitrarias, que culminó con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en 2017. Con dicho marco normativo se estableció la creación de una nueva Comisión Nacional de Búsqueda de Personas y se instituyó la obligación de crear un nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 2017.

Además, se estableció el Plan de Búsqueda como una acción de política criminal centrada en una investigación efectiva de una persona desaparecida que pudiera llegar a ser víctima de una desaparición forzada.

No obstante lo anterior, estas medidas (las cuales se encuentran en proceso de implementación) son reactivas y no preventivas. Es decir que operan una vez que se presume la desaparición forzada de una persona y no desde el marco de la detención.

En lo que se refiere a las víctimas, si bien es cierto que se han creado instituciones como son la Comisión Ejecutiva de Víctimas (CEAV), no se está generando un trabajo de reparación integral.

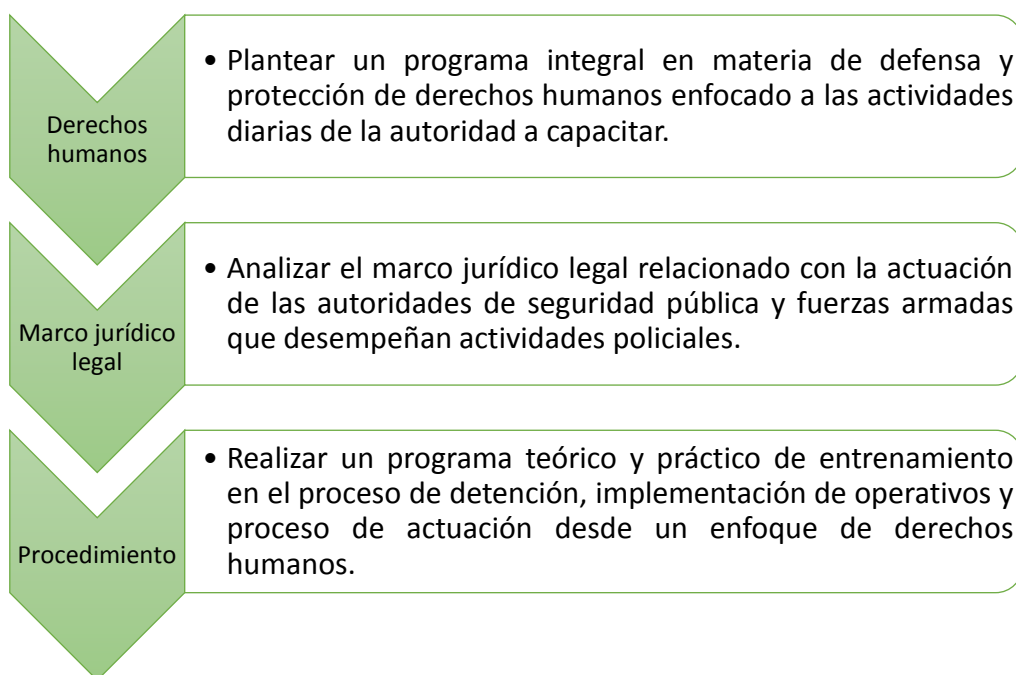
## **B. Líneas de acción para la construcción de una política criminal en materia de detención arbitraria**

La política criminal orientada a la prevención de riesgos debe partir de un trabajo coordinado entre las autoridades de procuración de justicia, el Estado, las organizaciones de derechos humanos y la sociedad civil.

A pesar de los recursos vertidos en esta materia, no se ha observado una disminución sustancial en las violaciones cometidas por la autoridad, de ahí que no se considere una política pública efectiva.

En este sentido resulta fundamental replantear el trabajo que se realiza con las autoridades de seguridad pública y seguridad interior, de acuerdo con los siguientes ejes estratégicos.

## 1. Eje Estratégico: Sistema integral de Capacitación



## Diagnóstico

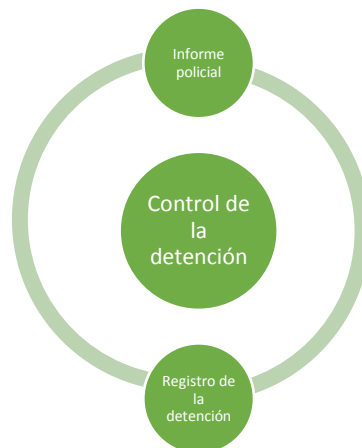
Se ha detectado que los procesos de capacitación de las autoridades se orientan más en cantidad de cursos implementados que en la profundidad y el seguimiento de los mismos. Es decir que se buscan crear muchos cursos sin que se incida en la profundidad de los mismos, ni tampoco en el sistema de enseñanza- aprendizaje.



## Propuesta:

⇒ Establecer capacitación continua en modalidad de diplomado que prevea conocimientos teóricos y prácticos en el marco de las actividades de seguridad pública y detención, atendiendo al proceso de los operativos, la cadena de custodia, registro y control de detención desde un enfoque de derechos humanos.

## 2. Eje estratégico: Registro de detención



## Diagnóstico

El registro constituye una herramienta fundamental que permite conocer las causas que motivaron una detención y el procedimiento que se siguió para tal efecto. Si bien se trata de una herramienta útil que permite establecer un control, muchas veces no es llenado.

A decir verdad, de acuerdo con Amnistía Internacional,<sup>102</sup> los registros son poco confiables y no cumplen con los estándares internacionales.

Muchas veces existen incongruencias con las horas de detención y puesta a disposición, a la vez que en algunas ocasiones, son los informes policiales homologados los que se utilizan como mecanismos de control de detención.

### **Propuesta**

- ⇒ Plantear un formato de registro de detenciones sencillo:
- ⇒ Videograbar los procesos de detención.<sup>103</sup>
- ⇒ Establecer una Plataforma que contenga un Registro Nacional de Detenciones: la cual contará con información de los procesos de detención, las autoridades que participan y las circunstancias del hecho.

---

<sup>102</sup> Amnistía Internacional, op. cit. p. <https://amnistia.org.mx/contenido/falsas-sospechas-detenciones-arbitrarias-por-la-policia-en-mexico/>

<sup>103</sup> Siempre con el debido respeto a la protección de datos personales y secrecía de la investigación.

### 3. Eje Estratégico: Informe Policial homologado (IPH)

#### Diagnóstico

El IPH es un documento que la policía debe llenar. Este documento tiene por objetivo establecer una información integral de la actuación policial en el marco de sus tareas de seguridad pública. Se utiliza tanto en infracciones como en hechos constitutivos de delitos y su objetivo es garantizar la actuación de las autoridades.

A pesar de esto, el informe suele ser extenso, complejo y poco práctico. Muchos policías no saben llenarlo y en ocasiones, se solicita que el Ministerio Público o alguna otra autoridad, apoyen en el llenado.

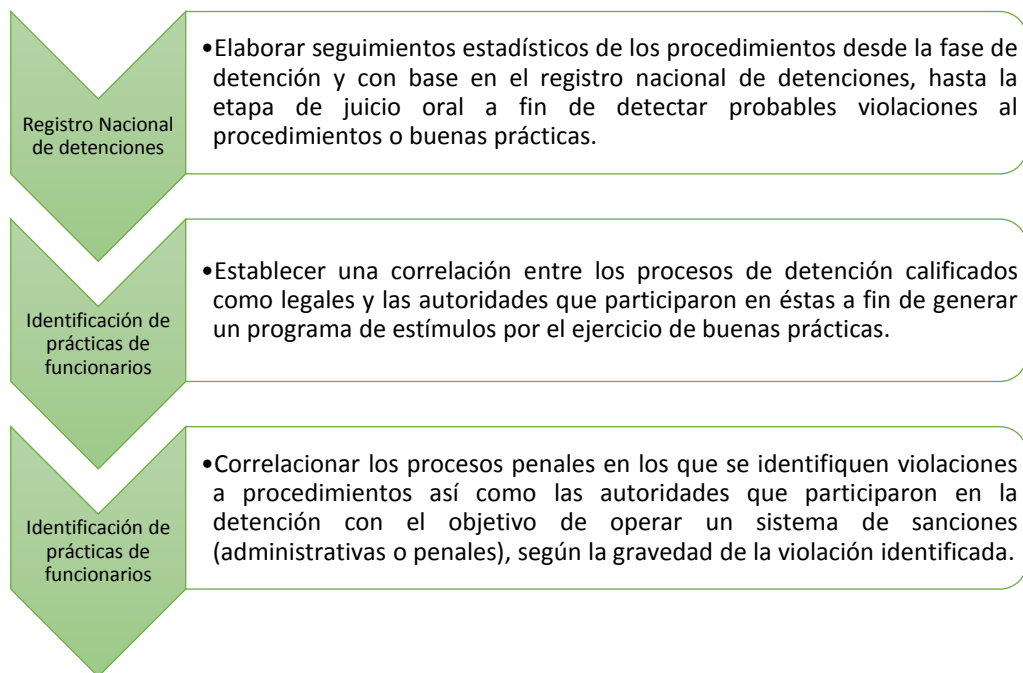
También, se observa que los informes no siempre son firmados por las autoridades que practicaron el arresto y actualmente, este documento no es utilizado por las autoridades militares que practican tareas de seguridad pública.

#### Propuesta

- ⇒ Simplificar el IPH: si bien es fundamental contar con un reporte general de los hechos en los cuales participan las autoridades de seguridad pública, también es necesario establecer un formato simple que pueda ser llenado por cualquier persona en el momento.

- ⇒ Sistema electrónico de llenado: actualmente se han comenzado a desarrollar herramientas celulares que facilitan el llenado del IPH a través de una aplicación (APP) en el celular, lo cual agiliza el proceso del mismo.
  
- ⇒ Integrar la obligación de las autoridades militares que realizan acciones de seguridad de llenar el IPH.

#### 4. Eje estratégico: Evaluación de Desempeño



#### Diagnóstico

Si bien existe un sistema de responsabilidades administrativas y penales cuando las autoridades encargadas de procurar justicia realizan prácticas contrarias a sus obligaciones, no existe un sistema de evaluación de desempeño que permita detectar de manera específica quiénes son las autoridades que incurren en prácticas relacionadas con detenciones arbitrarias. De ahí que no se pueda distinguir qué autoridades cumplen con sus obligaciones y quiénes no.

### **Propuestas:**

- ⇒ Establecer un sistema integral de evaluación que dé seguimiento a los procedimientos penales, desde el registro de detención hasta la etapa de juicio oral, a fin de detectar patrones o vicios en las prácticas de funcionarios públicos en lo particular.
- ⇒ Crear análisis estadísticos que permitan medir el número de procedimientos penales en los que se repone el procedimiento como consecuencia de una detención arbitraria, así como las autoridades que participaron en la detención.
- ⇒ Crear un sistema de estímulos por buenas prácticas y endurecer el sistema de sanciones por incurrir en faltas administrativas o penales.

### **C. Líneas de acción para la construcción de una política vitimológica en materia de detención arbitraria**

La política pública desde un enfoque victimológico se centra en la atención y la reparación integral del daño. Se establece un enfoque de asistencia que debe partir de la comprensión del hecho traumatizante experimentado.

En el caso de las detenciones arbitrarias, se pueden detectar dos tipos de víctimas:

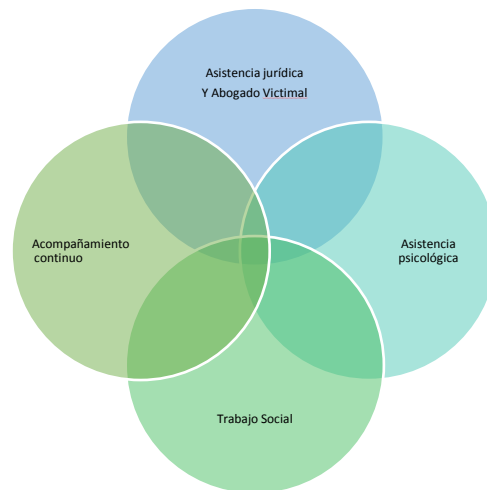
- 1) Directas: quienes experimentan el hecho victimizante;
- 2) Indirectas: familiares de las víctimas directas, quienes se ven profundamente afectados en los casos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial.

Ambas deben ser atendidas desde un enfoque integral que busque reparar las afectaciones físicas y psicológicas derivadas de las violaciones a los derechos humanos.

A fin de atender a lo anterior, se debe partir de un enfoque de justicia restaurativa. El cual, desde la línea de Caroline Eliacheff y Daniel Soulez, resulta fundamental que cada víctima sea atendida bajo un escenario adaptado al daño específico sufrido y por tanto, no es posible

conformar una regla general, no obstante, se deben atender algunos elementos que siempre deben estar presentes.

## 1. Eje Estratégico: Atención Integral



### Diagnóstico

Las violaciones graves de derechos humanos generan afectaciones constantes en las víctimas. No sólo se trata del hecho victimizante (la detención arbitraria, la tortura, la desaparición forzada o la ejecución extrajudicial), sino que además existe una violencia institucional que impide el pleno restablecimiento de los derechos humanos.

La detención arbitraria es un acto de Estado, cometido por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, de ahí que las mismas instituciones obstaculicen el esclarecimiento de los hechos y la efectiva atención. A decir verdad, las Fuerzas Armadas siguen

escudándose en el fuero militar para evitar la jurisdicción de los tribunales civiles.

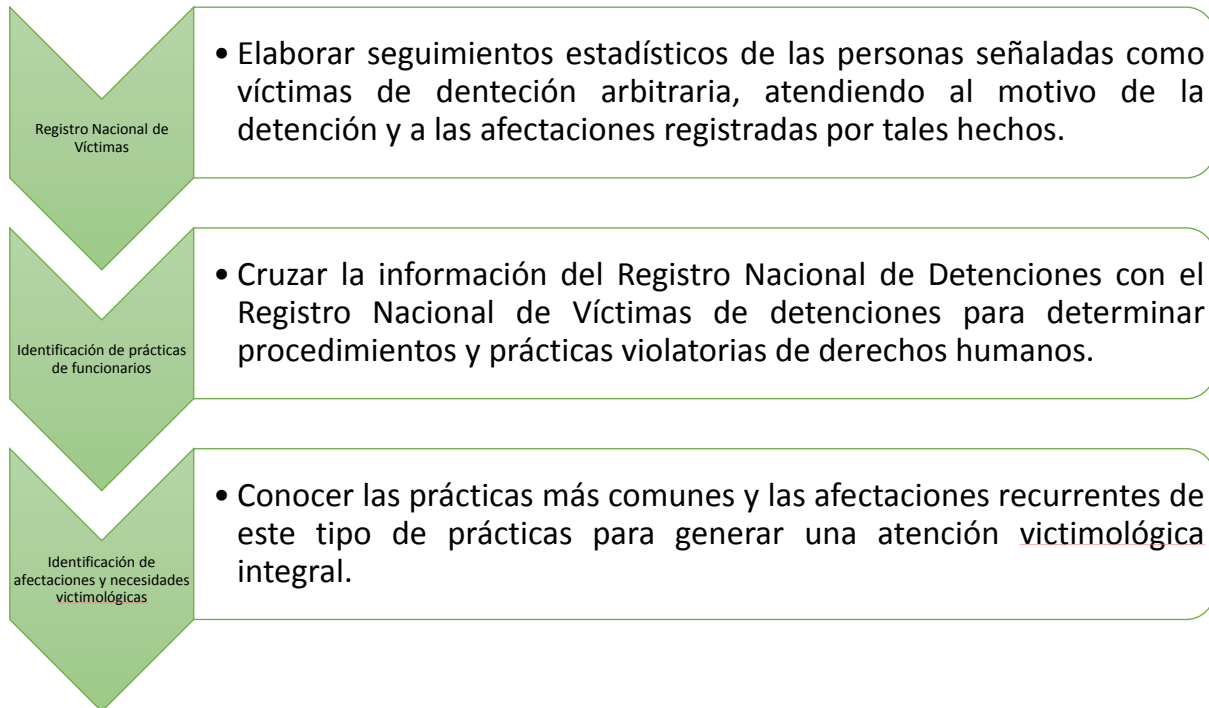
Si bien es cierto que el artículo 13 Constitucional restringe el fuero a las faltas a la disciplina militar existen restricciones estructurales que impiden el efectivo acceso a la justicia. Esta violencia estructural evita que la reparación integral e incluso afecta el proyecto de vida futuro, de ahí, que se requiera una atención integral.

### **Propuestas**

- ⇒ Establecer un trabajo conjunto y multidisciplinario en el que se trabajen distintos aspectos de la víctima; desde dar seguimiento y atención a las acciones jurídicas que se emprendan, seguido de tratamiento psicológico y en su caso psiquiátrico; apoyo social y comunitario a fin de restablecer la red familiar y el proyecto de vida.
  
- ⇒ Promover la construcción de planes de atención integral que permitan sobrellevar y superar las afectaciones derivadas de una violación de derechos humanos.



## 2. Eje Estratégico: Registro Nacional de Víctimas de Detención arbitraria



### Diagnóstico

Actualmente la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) cuenta con un Registro Nacional de Víctimas en el cual establece la información victimológica federal. Si bien es cierto que este registro establece estadísticas en torno al número de víctimas, se construye únicamente con la información que se presenta ante la CEAV y además, no plantea registros sobre la atención brindada de manera integral, únicamente se registra el número de víctimas que acceden al fondo.

## Propuesta

- ⇒ Establecer un registro de presuntas víctimas de detención arbitraria en el que se correlacione el motivo de la detención y el destino de la víctima.
- ⇒ Elaborar estudios estadísticos en el que se cruce la información del Registro Nacional de Detenciones y el Registro Nacional de Víctimas de Detención Arbitraria para establecer un parámetro de cómo funciona la autoridad en este tipo de actividades.

### 3. Eje estratégico: Trabajo comunitario de integración



## Diagnóstico

Los altos índices de violencia e inseguridad fomentan el miedo en las comunidades, lo cual legitima las acciones del Estado en el marco de las detenciones arbitrarias. Es decir que la misma sociedad acepta estos actos violatorios a derechos humanos porque consideran que

permitirán restablecer una seguridad. De ahí que resulte necesario realizar trabajos en comunidades con altos registros de detenciones arbitrarias para apoyar la generación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

### **Propuesta**

- ⇒ Realizar trabajos comunitarios de atención y prevención de víctimas bajo el principio del respeto a los derechos humanos y la cultura de la no violencia.

A través del trabajo coordinado entre la política criminal y la policía criminológica es posible establecer distintos mecanismos que permitan garantizar los derechos humanos de las personas y disminuir la incidencia de las detenciones arbitrarias. Pero para ello, resulta fundamental generar mecanismos de seguimiento constante y evaluación para conocer la efectividad de las políticas públicas.