

Estudios sobre el cumplimiento  
e impacto de las recomendaciones  
generales, informes especiales  
y pronunciamientos de la CNDH  
2001-2017

**TOMO IX**

**Volumen General**

**Procuración y Administración de Justicia**



---

Investigación para la  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez  
Presidente

### Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar  
Directora General de Planeación  
y Análisis

Mauricio Collado Martínez  
Director de Diseño de Estrategias  
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz  
Subdirectora de Diseño de Estrategias

### Supervisión del Proyecto

Ismael Eslava Pérez  
Primer Visitador General

María de Lourdes Zariñán Martínez  
Directora General de la Primera  
Visitaduría General

Cinthya Harumi González Téllez Girón  
Coordinadora del Programa sobre Asuntos  
de la Niñez y la Familia

### Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez  
Directora General del Centro Nacional  
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo  
H. R. Astorga  
Irene Vázquez del Mercado  
Formación y diseño

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers  
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz  
Coordinador de Humanidades

Pedro Salazar Ugarte  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Luis de la Barrera Solórzano  
Coordinador del Programa Universitario  
de Derechos Humanos

### Elaboración de la investigación

Elisa Ortega Velázquez  
Coordinadora de la Investigación

Agustín Morales Mena  
Julia Isabel Flores  
Investigadores

Patricia Itzel Díaz Soto  
Ma. de los Ángeles Jiménez  
Rosa Daniela García González  
Antonio Dorantes Morales  
Luisa Gabriela Morales Vega  
Pablo A. González Ulloa  
Alejandro D. Barragán Sánchez  
Carlos Andrés Aranzalez Ramos  
Rosalba Vázquez Cárdenas  
Janeth Alanís Flores  
María Teresa Ambrosio Morales  
Asistentes de investigación



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)  
ISBN: 978-607-729-545-7 (Tomo IX. Volumen General)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469,  
Colonia San Jerónimo Lídice,  
Demarcación Territorial Magdalena Contreras,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: noviembre, 2019



## CONTENIDO

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN .....  | 7   |
| 1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los<br>derechos humanos en México .....   | 7   |
| 1.2 Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de los<br>Derechos Humanos .....  | 10  |
| 1.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia<br>de administración y procuración de justicia .....   | 11  |
| 1.4 Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición .....  | 19  |
| CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA .....   | 25  |
| 2.1 Objetivo .....  | 26  |
| 2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores .....  | 27  |
| 2.2.1 Análisis cualitativo .....  | 27  |
| 2.2.2 Análisis cuantitativo .....   | 33  |
| 2.2.3 Análisis jurídico .....   | 38  |
| 2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos .....   | 40  |
| CAPÍTULO 3. DIAGNÓSTICO GENERAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN<br>Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO .....  | 43  |
| 3.1 Introducción .....  | 43  |
| 3.2 La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia .....  | 46  |
| 3.2.1 Contenido de la reforma penal de 2008 .....   | 56  |
| 3.2.2 Características del nuevo sistema de justicia penal .....   | 60  |
| 3.3 Problemas del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México   | 70  |
| 3.3.1 Desvinculación entre lo preceptuado en la norma y la realidad .....   | 73  |
| 3.3.2 Falta de visión sistémica en materia de Procuración<br>y Administración de Justicia .....   | 76  |
| 3.3.3 Deficiente generación y utilización de la información en torno<br>a la procuración y administración de justicia .....   | 79  |
| 3.4 El Sistema Nacional Anticorrupción y la Procuración y Administración<br>de Justicia en México .....   | 81  |
| 3.5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuración<br>y Administración de Justicia en México .....  | 86  |
| 3.5.1 Postura de la CNDH respecto de la Procuración y Administración<br>de Justicia ante las Violaciones Graves de Derechos Humanos .....                                       | 91  |
| 3.5.2 La justicia restaurativa como eje fundamental de acción en la<br>administración y procuración de justicia en México .....   | 98  |
| 3.6 Contexto de la temática de cada uno de los nueve instrumentos<br>de posicionamiento de la CNDH en materia de Procuración<br>e Impartición de Justicia Penal en México ..... | 102 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.6.1 Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica de detenciones arbitrarias . . . . .  | 104 |
| 3.6.2 Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico . . . . .  | 112 |
| 3.6.3 Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura .  | 117 |
| 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. . . . .                                 | 124 |
| 3.6.5 Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos . . . . .  | 131 |
| 3.6.6 Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa . . . . .   | 139 |
| 3.6.7 Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales . . . . .   | 143 |
| 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 . . . . .  | 150 |
| 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 . . . . . | 156 |
| PROPUESTAS . . . . .   | 161 |
| CONCLUSIONES . . . . .   | 173 |
| BIBLIOGRAFÍA . . . . .   | 183 |
| Hemerografía . . . . .   | 186 |
| Normatividad . . . . .   | 190 |
| Jurisprudencia . . . . .   | 192 |
| Otros documentos . . . . .   | 196 |

## CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene como objetivos proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano y los instrumentos internacionales en la materia.<sup>1</sup> Este organismo ha transitado por varias etapas, en las cuales se han ido modificando tanto su estatus jurídico como su estructura. Como antecedente, en el año de 1989 la Secretaría de Gobernación conformó la Dirección de Derechos Humanos, la cual tenía a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano. El 6 de junio de 1990 se decretó la creación de la CNDH para darle una mejor atención a las demandas de la sociedad por el respeto a los derechos humanos. En esta primera etapa tuvo el carácter de órgano desconcentrado, a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Gobierno Federal.<sup>2</sup>

En una segunda etapa, en 1992, se intentó responder ante el cuestionamiento acerca de ser un órgano para la defensa de los derechos humanos y no formar parte del Gobierno Federal, razón por la cual se adicionó el apartado B al artículo 102 constitucional, el cual menciona en su primer párrafo:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Con esta adición, se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos,<sup>3</sup> y se facultó a las legislaturas a crear la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales

---

<sup>1</sup> Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

<sup>2</sup> CNDH, *Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2018*, México, CNDH, 2018, p. 6. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual\\_OG\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual_OG_CNDH.pdf). Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

<sup>3</sup> Contreras, M., *10 temas de derechos humanos*. México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 116.

de derechos humanos, las cuales tienen, entre otras, atribuciones para conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, y la de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.<sup>4</sup> Esto es, la Constitución facultó a estos organismos a emitir recomendaciones con un peso moral, pero no con posibilidades de cumplimiento obligatorio.<sup>5</sup>

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se robusteció y tomó mayor trascendencia el papel de la CNDH ya que en caso de que alguna autoridad rechace una recomendación podrá ser citada, a petición de la Comisión.<sup>6</sup> En este sentido, el párrafo segundo del apartado B del artículo 102 constitucional señala:

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Con esto, se ratificó el peso –principalmente moral– de las recomendaciones, ya que los servidores públicos deben hacer pública su negativa, lo cual representa un acto que puede poner en tela de juicio su legitimidad social. Además, ahora los servidores públicos están obligados a responder sobre las recomendaciones ya no sólo ante la CNDH, sino también ante la Cámara de Senadores. Esto en virtud de la facultad otorgada a la CNDH de solicitar al Senado o a la Comisión permanente que llamen a aquellos servidores públicos que ignoren sus recomendaciones, con el fin de que expliquen ante el órgano legislativo las causas de su negativa. Esto, sin duda, sigue constituyendo una sanción de tipo moral, pero en cierta forma fortalece el proceso para dar seguimiento a las recomendaciones.

---

<sup>4</sup> Artículo 102, apartado B, de la CPEUM.

<sup>5</sup> Ante el argumento de que se debería optar por darle facultades a la CNDH para poder expedir sanciones que tengan consecuencias jurídicas, Natarén (2005) ha señalado que no se debe olvidar que la CNDH no es un tribunal que pueda imponer coactivamente sus propuestas y que únicamente la aceptación formal de las autoridades a las que se dirigen dichas recomendaciones es lo que las convierte en obligatorias.

<sup>6</sup> Cabe resaltar, que con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos son reconocidos y no otorgados (art. 1); en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo, en tanto que por causas de carácter humanitario se puede solicitar la condición de refugiado (art. 11); y se regula la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras: derecho de audiencia y debido proceso (art. 33).



En relación con lo anterior, es importante recalcar que el concepto “derechos humanos” tiene dos dimensiones: una axiológica y una jurídica. La noción axiológica de los derechos humanos los señala como valores, parámetros o ideales que sirven para denotar ejemplos de justicia y legitimidad en la sociedad, mientras que la noción jurídica los identifica como normas que contienen los derechos subjetivos fundamentales y que se encuentran reconocidos en declaraciones internacionales o en normatividad interna.<sup>7</sup> Cuando una persona acusa que han sido violentados sus derechos humanos por alguna autoridad, además de significar que la autoridad en cuestión trasgredió el orden jurídico, implica que faltó a la ética y los valores de la humanidad, de ahí que la fuerza del concepto va más allá de lo jurídico.

En este sentido, se puede afirmar que el uso de recomendaciones, como medios de protección de los derechos humanos, deriva su eficacia de la dimensión axiológica de estos derechos, al no contar las Comisiones con un medio coactivo que obligue a las autoridades a acatar sus sugerencias. Su peso moral y su impacto ante la opinión pública constituyen la principal fuente de poder en las recomendaciones. No obstante, existen factores adicionales que condicionan la eficacia de las recomendaciones como mecanismo de protección. En primer lugar, que tengan una base *jurídica sólida*. En este sentido, Carpizo,<sup>8</sup> al afirmar que buena parte de la estructura de las recomendaciones es la de una sentencia, ha enfatizado que “la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación”. De ahí que la fundamentación jurídica de las recomendaciones resulte también un elemento de peso en su seguimiento por parte de la autoridad. El funcionario expuesto ante una recomendación planteada sobre argumentos jurídicos endebles encontrará la oportunidad para no verse obligado a acatarla e incluso oponerse o rechazar dicha recomendación.<sup>9</sup>

En segundo lugar, que se dé a las recomendaciones *seguimiento y publicidad*. Como ha señalado Carpizo: “el seguimiento de las recomendaciones es esencial a la función del *ombudsman*. Si no, toda la labor se esfuma y termina en nada”.<sup>10</sup> La publicidad de las recomendaciones se realiza en los informes oficiales, pero resulta más eficaz el hacer uso de los medios de comunicación masiva, los cuales tienen una mayor difusión e impacto en la

---

<sup>7</sup> Álvarez Ledezma, M., *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México, McGraw-Hill, 2003, pp. 49-154.

<sup>8</sup> Carpizo, J., “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Anuario de Derechos Humanos*. México, núm. 10, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 83-129.

<sup>9</sup> Báez Corona, J.F., *Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011. Una voz pro persona*. Veracruz, Universidad Veracruzana, 2011, p. 34. Disponible en: <http://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/36328/1/vozppn1p31.pdf> Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2012.

<sup>10</sup> Carpizo, *op. cit.*, pp. 83-129.

sociedad. Y, en tercer lugar, el propio *prestigio del órgano que las emite y su imagen ante la sociedad*, los cuales pueden abonar o restar al peso moral que tienen los derechos humanos.<sup>11</sup> De este modo, la eficacia de las recomendaciones, al ser sugerencias de un organismo, depende, en buena medida, de su fundamentación, publicidad y peso moral.

## 1.2 Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La CNDH tiene la misión de promover y proteger los derechos humanos en el país. Para cumplir con esto, realiza diferentes actividades: una de las principales es recibir quejas y formular, al respecto, recomendaciones, informes especiales, recomendaciones generales y pronunciamientos –en adelante instrumentos de posicionamiento– no vinculantes a las autoridades objeto de las quejas. El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en el tema de administración y procuración de justicia en el país.

De acuerdo con el artículo 2 de su propia ley, la CNDH tiene la alta misión de dar “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”, contando con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con varias facultades que dan lugar a las actividades que realiza: tanto académicas como de difusión, culturales, capacitación, conciliación, etcétera. Para fines de lo anterior tiene, entre otras, la atribución de conocer e investigar las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación,<sup>12</sup> y la de emitir instrumentos de posicionamiento sobre éstas.<sup>13</sup>

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las *Recomendaciones Generales* a las diversas autoridades del país es que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de

---

<sup>11</sup> Báez Corona, *op. cit.*, p. 34.

<sup>12</sup> Véanse los artículos 3, 6, fracción I, 8 y 25 de la Ley de la CNDH; y los artículos 9, 80 y ss. del Reglamento Interno de la CNDH.

<sup>13</sup> Véanse los artículos 3; 6, fracción III; 44; 46; 47; 48; 49 de la Ley de la CNDH; y los artículos 44; 67, fracción IX; 140; 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas.

En el caso de los *Informes Especiales* dirigidos a alguna autoridad, regulados en los artículos 174 y 175 del Reglamento, la Comisión no está obligada a dar seguimiento. Sin embargo, el Reglamento establece que se hará constar en el expediente respectivo toda aquella información que se reciba sobre las medidas que se hubieren tomado y la autoridad que las haga del conocimiento de la Comisión Nacional.

En razón de lo anterior, el presente estudio tiene como fin analizar los alcances y el grado de cumplimiento de estos instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH, en relación con la administración y procuración de justicia en nuestro país. Cabe señalar que la administración y procuración de justicia ha sido una preocupación constante en los últimos veinte años en México y un tema de, cada vez, mayor demanda por parte de la sociedad mexicana hacia las autoridades. Por tal motivo, las autoridades encargadas de dichos temas en nuestro país se han dado a la tarea de implementar un sistema de justicia penal que atienda, entre otros objetivos, los siguientes: hacer efectivo el acceso a la justicia penal a través del debido esclarecimiento de los hechos; castigar a la persona responsable o culpable del delito; proteger a la persona inocente o a la víctima; y garantizar y hacer posible la reparación del daño causado por el delito cometido,<sup>14</sup> todo ello, dentro de un marco de protección y respeto a los derechos humanos.

### 1.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia de administración y procuración de justicia

Desde 2011, con la reforma constitucional de fecha 10 de junio, se dotó de mayores facultades a la CNDH, con el fin de establecer de manera expresa el deber de todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les formule, bien atendiendo la recomendación o, en su defecto, para el caso de que no fueren aceptadas o cumplidas por parte de las mismas autoridades o servidores públicos a las que hubieren sido dirigidas, fundando, motivando y haciendo pública su negativa, dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las

---

<sup>14</sup> 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/INFOR\\_ME\\_PGR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFOR_ME_PGR.pdf). Fecha de consulta: 12 de octubre de 2018.

recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.<sup>15</sup> Esta misma reforma de 2011 facultó a la CNDH para poder investigar hechos que constituyeran violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o las legislaturas de las Entidades Federativas. Todo ello con el fin de tutelar de mejor manera los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional.

En este tenor, la CNDH tiene un papel preponderante en materia de protección y respeto a los derechos humanos. Para cumplir con su cometido, la CNDH ha sufrido una importante evolución y transformación en sus facultades, mismas que le han llevado a incrementar su estructura y especializar sus funciones a través de la actuación de sus seis Visitadurías Generales que hoy la conforman, con los correspondientes programas que tienen a su cargo.

Estas Visitadurías Generales<sup>16</sup> son:

**Primera Visitaduría General:** conoce, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos y violaciones cometidas por autoridades de carácter federal; realiza las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; y, de no ser así, formula los proyectos de recomendación correspondientes. Además, dirige los programas de:

- a. **El Programa de Presuntos Desaparecidos:** fue creado el 19 de septiembre de 1990 para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda.
- En el año 2007 se puso en marcha el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no Identificadas (SINPEF), dentro del cual se registran todos aquellos casos de personas que le son reportadas como desaparecidas, donde

---

<sup>15</sup> Es de destacar que, en dicha reforma, se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, o de las legislaturas de las entidades federativas, según fuere el caso, de llamar, "a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa" (Artículo 102, apartado B), dotándole con ello un mayor nivel de vinculatoriedad a las recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables.

<sup>16</sup> Esta información se tomó de la página web de la CNDH, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

además de coadyuvar en su búsqueda, se brinda asesoría jurídica al quejoso o a los familiares de las víctimas y, en su caso, se realizan acompañamientos ante las diversas autoridades.

- b. **El Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** tiene como objetivo contribuir a la salvaguarda de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante tres ejes centrales: protección, promoción y supervisión. Para cumplir tal fin, realiza actividades de capacitación, asesoría jurídica, análisis legislativo, evaluación de políticas públicas, supervisión, promoción y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.<sup>17</sup>
- El Mecanismo Independiente de Monitoreo Nacional es un marco de carácter independiente, establecido en respuesta al compromiso adquirido por el Estado mexicano al firmar y ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establecido para apoyar a los Organismos Públicos de Derechos Humanos que forman parte del mismo, en la supervisión de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones conjuntas, donde se formulen observaciones y recomendaciones específicas respecto de las áreas donde existan vacíos o se requieran mayores avances en el cumplimiento de las obligaciones convencionales a fin de lograr una transformación profunda de la realidad de las personas con discapacidad.
- c. **El Programa de VIH-Sida y Derechos Humanos:** fue creado para combatir las prácticas discriminatorias y otras formas de violaciones a los derechos humanos de las que son objeto las personas que viven con el VIH o Sida en nuestro país.
- Con plena convicción de que las condiciones de salud de las personas no debe ser motivo de estigma y de que el derecho a la protección de la salud y a la no discriminación son derechos indispensables para que las personas podamos vivir con dignidad y desarrollarnos en nuestras capacidades humanas, este programa tiene como encomienda el contribuir a la consolidación de una cultura del respeto a los derechos humanos de las personas con VIH, o que viven con Sida. Para ello ofrece los siguientes servicios: servicios de Promoción de los Derechos Humanos de las Personas que viven con VIH o Sida; servicios de atención de los derechos humanos de

---

<sup>17</sup> Artículo 61 Bis del Reglamento Interno de la CNDH.

las personas que Viven con VIH o Sida; y servicios de difusión de los derechos humanos de las personas que Viven con VIH o Sida.

**d. El Programa de Atención a Víctimas del Delito:** fue creado en enero de 2000 para defender y promover los derechos humanos de las víctimas del delito, teniendo como objetivo “orientar, asesorar y atender a las víctimas u ofendidos del delito en el aspecto jurídico y psicológico, promoviendo y difundiendo sus derechos y fortaleciendo las relaciones con instituciones públicas y organismos no gubernamentales que brinden atención a las víctimas del delito en el país, así como impulsar entre ellas acciones de prevención de la victimización”.<sup>18</sup> Para la defensa y promoción de los derechos humanos de las víctimas del delito, los principios fundamentales de PROVÍCTIMA se traducen en un decálogo de acción:

1. Atender y orientar a las víctimas del delito y realizar el seguimiento de esta atención a cargo de las autoridades correspondientes.
2. Recibir y desahogar quejas relacionadas con víctimas y ofendidos por delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar.
3. Relacionar a las víctimas del delito o a los ofendidos con la instancia gubernamental o particular en la que se pueda atender su situación.
4. Impulsar la gestión de los servicios sociales a favor de las víctimas del delito para su atención médica y psicológica urgente, preventiva y correctiva.
5. Asesorar legal y procesalmente a las víctimas y ofendidos por el delito, respecto de la reparación del daño y la coadyuvancia con el Ministerio Público.
6. Verificar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y ofendidos por el delito, en las instituciones responsables de su atención.
7. Interactuar con las redes, instituciones o asociaciones gubernamentales o privadas en la materia.
8. Propiciar y realizar estudios y propuestas para la creación de un Sistema Preventivo y de Protección a las víctimas del delito.
9. Elaborar y opinar sobre proyectos legislativos y reglamentarios para proteger a las víctimas del delito.
10. Promover y difundir la cultura para prevenir y proteger a las víctimas del delito y a los ofendidos.

---

<sup>18</sup> CNDH, Estructura. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Estructura>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

- e. **El Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia:** fue creado por la CNDH en julio de 1993, comprendiendo a su inicio solo la atención de asuntos para la mujer, para ampliarse posteriormente al conocimiento de asuntos relativos a la Niñez y la Familia. Tiene como objetivo fundamental divulgar el conocimiento de los derechos humanos de la niñez y la familia, realizando programas de formación y capacitación que conformen una cultura de respeto a sus derechos que posibilite su práctica cotidiana en la familia y la sociedad en general. Asimismo, desarrolla estudios de investigación sobre los derechos humanos de género para formular estrategias de prevención y respeto a los mismos, contribuyendo al mejoramiento del marco jurídico que los protege, a través de propuestas de reformas legislativas que propicien condiciones de equidad y difundir tanto las normas internacionales como nacionales que permitan la armonización de la legislación local a estos instrumentos de protección.

**Segunda Visitaduría General:** conoce, investiga y resuelve las quejas e inconformidades en contra de las autoridades federales sobre presuntas violaciones a derechos humanos respecto de las cuales realiza las actividades necesarias para su solución inmediata, ya sea mediante la conciliación y en el caso de violaciones graves a través de la formulación del proyecto de recomendación.

**Tercera Visitaduría General:** conoce las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, preponderantemente las cometidas por las autoridades federales y el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.<sup>19</sup> Entre otras actividades elabora el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.<sup>20</sup>

**Cuarta Visitaduría General:** conoce, investiga y resuelve sobre quejas, recursos de queja e impugnaciones por presuntas violaciones a derechos humanos de cualquier naturaleza jurídica, particularmente de personas, pueblos y comunidades indígenas, asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres, así como la de observancia, evaluación y monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respeto a los derechos humanos; y tiene a su cargo los programas de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres; Promoción de los Derechos

---

<sup>19</sup> Esta actividad se realiza en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/57/199, del 18 de diciembre de 2002.

<sup>20</sup> En este diagnóstico se examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que supervisa, para verificar las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, así como los datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que suceden en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas; y la Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas.

**Quinta Visitaduría General:** tiene a su cargo las diez oficinas foráneas de la Comisión Nacional, participa en el programa general de quejas y es responsable del Programa de Atención a Migrantes, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos; y el Programa Contra la Trata de Personas.

**Sexta Visitaduría General:** conoce asuntos, analiza e investiga las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones en materia laboral, de seguridad social y de derechos ambientales cometidas por autoridades de carácter federal. Asimismo, tiene a su cargo la atención de las quejas relacionadas con posibles vulneraciones a los derechos humanos de tipo económico, social, cultural y ambiental (DESCA), segmento en el que también realiza actividades de vinculación con autoridades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, entre otros actores relevantes para la difusión y promoción de los derechos. En este ámbito, destaca la elaboración de materiales de concientización, mediante los cuales se ofrece a la población información sobre la importancia de dichos derechos, a fin de producir su sensibilización en la materia y promover el ejercicio de los DESCAs.

Así pues, éstas son las Visitadurías Generales, las cuales son áreas especializadas de la CNDH encargadas de recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades que se presentan ante la CNDH; propiciar la conciliación inmediata a violaciones de derechos humanos que por su naturaleza así lo permitan; investigar quejas e inconformidades que le sean presentadas o proceder de oficio en caso de violaciones graves; y formular y someter a consideración del presidente de la CNDH proyectos de recomendación o acuerdos.<sup>21</sup>

Desde la publicación de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 18 de junio de 2008, pasando por las reformas de 2011 y la llegada del término fijado para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en junio de 2016, la CNDH, consciente del gran compromiso que tiene en materia de protección y respeto a los derechos humanos, ha colaborado de manera puntual en pro, no sólo de la adecuada y correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal, sino también de su debido desarrollo normativo, a través del cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, entre ellas la emisión de recomendaciones.

---

<sup>21</sup> Así lo establece la CNDH en su página web. Esta información se encuentra disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Preguntas\\_Frecuentes](http://www.cndh.org.mx/Preguntas_Frecuentes). Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.



En este sentido, de 2012 a 2018, la CNDH ha emitido 38<sup>22</sup> recomendaciones para autoridades dedicadas a los temas de procuración y administración de justicia. A nivel federal, entre otras, a 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. A nivel local, a los gobiernos de los Estados, sus policías, ayuntamientos, organismos de protección de los derechos humanos,<sup>23</sup> procuradurías y fiscalías estatales, tribunales superiores de justicia, etcétera. Es de notar que el cumplimiento de las recomendaciones hechas por la CNDH, a autoridades federales y estatales, incide de manera directa en el desarrollo normativo del sistema de procuración de justicia.

Desde el año 2008 a la fecha, la CNDH ha emitido 17 Recomendaciones Generales, entre éstas destacan dos: la número 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa; y la número 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales. Asimismo, se cuenta con un total de nueve recomendaciones sobre violaciones graves a derechos humanos<sup>24</sup> 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 o malos tratos; manipulación ilegal de los hechos; etcétera. Igualmente, se tienen, hasta noviembre de 2017, 11 recomendaciones dentro del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, emitidas durante los años 2016 y 2017.<sup>25</sup>

Finalmente, desde el año 2008 a la fecha, la CNDH, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ha promovido 127 acciones de inconstitucionalidad<sup>26</sup> 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, en la que la insta a que declare, de ser procedente, la derogación de leyes o tratados internacionales que resulten ser contrarios a nuestra Carta Magna. Estas acciones de inconstitucionalidad han versado en temas diversos de derechos humanos relacionados con la procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local.

---

<sup>22</sup> Todas las Recomendaciones están debidamente sistematizadas y pueden ser consultadas en la página web oficial de la CNDH, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

<sup>23</sup> Los organismos de protección de los derechos humanos tienen diferentes nombres: procuradurías, comisiones o defensorías de derechos humanos, dependiendo del Estado.

<sup>24</sup> Se encuentran disponibles en: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Violaciones\\_Graves](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves)

<sup>25</sup> Para mayor información consúltese: [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Prevencion\\_Tortura](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Prevencion_Tortura)

<sup>26</sup> Para mayor información consúltese: [http://www.cndh.org.mx/Acciones\\_Inconstitucionalidad](http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad)

No obstante las diversas recomendaciones existentes a la fecha, la CNDH ha formulado<sup>27</sup> nueve recomendaciones generales e informes especiales que representan un referente fundamental para evaluar el grado de avance del sistema de procuración y administración de justicia penal en México. Estos instrumentos de posicionamiento han buscado atender los puntos torales de todo sistema de justicia penal en general, a la luz de la protección y el respeto de los derechos humanos:<sup>28</sup>

1. Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la policía judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos;
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.

Se debe señalar que, aunado a los requerimientos en materia de administración y procuración de justicia contenidos en estos instrumentos de posicionamiento, las demandas de justicia hacia el Estado mexicano también se han visto evidenciadas internacionalmente en virtud de la procedencia de casos planteados ante instancias internacionales en los que se ha denunciado la falta de cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado asumidos, particularmente, en materia de derechos humanos, y con un impacto directo en el tema que nos ocupa de administración y procuración de justicia.<sup>29</sup> En contexto es que, posteriormente,

---

<sup>27</sup> De 2001, año de emisión de la Recomendación General sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la policía judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos a noviembre de 2017.

<sup>28</sup> CNDH, Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema penal acusatorio, México, CNDH, 2016. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.

<sup>29</sup> Cabe recordar que para el 2008, México ya contaba con algunas demandas próximas a resolverse por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos, mismas que estaban relacionadas con temas de tortura, desaparición forzada de personas, violencia de género, violaciones al debido

se impulsaron una serie de reformas constitucionales y de leyes secundarias, mismas que han transformado el derecho penal mexicano con el fin de conducirnos a un sistema de justicia penal que resulte acorde a los estándares internacionales de derechos humanos fijados por diferentes mecanismos supervisores en la materia.

#### 1.4 Los derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición

Es importante recordar el alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, las cuales se encuentran intrínsecamente ligadas al seguimiento que se realiza en este documento de los instrumentos de posicionamiento relativos a la administración y procuración de justicia en México, emitidos por la CNDH.

Figura 1. Alcance de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos

| Respetar  | Proteger   | Cumplir   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>•El Estado debe abstenerse de interferir con el disfrute de los derechos humanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•El Estado debe impedir que agentes privados o terceros vulneren los derechos humanos.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•El Estado debe adoptar medidas positivas, incluida la adopción de legislación, políticas y programas apropiados para velar por la realización de los derechos humanos.</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.<sup>30</sup>

La búsqueda por consolidar el respeto a los derechos humanos en las sociedades actuales involucra esfuerzos interdisciplinarios, multisectoriales, así como evaluaciones periódicas, con el fin de obtener parámetros confiables que rastreen avances y revelen áreas de oportunidad. En este sentido, en las últimas dos décadas se ha dado un nutrido debate sobre la pertinencia

---

proceso, principalmente, tales como: Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México y Caso Radilla Pacheco vs. México. En estos casos se denunciaba la grave problemática existente en cuanto a la falta de justicia penal en el ámbito de la procuración y administración de justicia, tanto a nivel federal como local. Asimismo, 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 de aquella época.

<sup>30</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York, EE.UU., Ginebra, Suiza, Naciones Unidas, 2012.

de diversos métodos, técnicas e indicadores en materia de derechos humanos.<sup>31</sup> Alimentados desde la academia, la sociedad civil y los organismos internacionales, los aportes han sido cada vez más significativos, al sumar voluntades y experiencias por sistematizar, medir y contrastar cambios de una temática altamente compleja, especializada y frecuentemente invisibilizada.<sup>32</sup>

Al considerar la trayectoria de este debate, el equipo interdisciplinario de investigación se inclinó por un diseño mixto capaz de sumar los distintos indicadores cualitativos y cuantitativos con los recursos humanos, materiales y fuentes de información disponibles.<sup>33</sup> Aunque la estrategia metodológica se trazó a la medida de los objetivos iniciales de la investigación, se desarrolló pensando en que cada una de sus técnicas e indicadores fueran concurrentes con los establecidos por el documento: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), publicado en 2012. Muestra de ello es que se retomaron todas las categorías de indicadores de derechos humanos.

---

<sup>31</sup> Indicadores de derechos humanos: “brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos.” *Ibidem.*, p. 19.

<sup>32</sup> En este sentido, véanse: Estévez, A. y Vázquez, D., *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*. México, Flacso México - CISAN UNAM, 2010; Alston, P., “Towards a Human Rights Accountability Index”, *Journal of Human Development*, Vol. 1, núm. 2, 2000, pp. 249-271; Ansolabehere, K.; Valdés Ugalde, F.; Vázquez, D., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, Flacso México, 2015; Landman, T., “The Scope of Human Rights: From Concepts to Measures”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, Núm. 2, 2006, pp. 109-138; Landman, T., Carvalho, F., *Measuring Human Rights*. Londres, Routledge, 2009.

<sup>33</sup> Esta metodología se basa en la desarrollada en Ortega Velázquez Elisa y Morales Mena Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018, ISBN: 978-607-729-420-7.

Figura 2. Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos<sup>34</sup>

|              | Objetivo / basado en hechos   | Subjetivo / basado en juicios  |
|--------------|---|--|
| Cuantitativo | A. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables.                     | B. Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales. |
| Cualitativo  | C. Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables o verificables. | D. Indicador articulado en forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.                |

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.<sup>35</sup>

Si bien, la Guía del Alto Comisionado señala que “*la preferencia se inclinaría por los indicadores del cuadrante A sobre los del cuadrante C, y por los del cuadrante B sobre los del D o los de AC sobre los de BD y a los de A sobre los demás*”,<sup>36</sup> en estudios transversales, complejos y con objetivos precisos y de larga data como el presente, donde la información no siempre es fiable y objetiva, es necesario ampliar el abanico de indicadores, teniendo en cuenta las preferencias antes señaladas y siempre optando por calidad y no necesariamente con cantidad de información. Tener más cifras no brinda necesariamente diagnósticos más precisos, por lo que es fundamental delimitar la unidad de análisis, ya sea el Estado o a poblaciones determinadas. Por ello, es clave la mezcla de técnicas cualitativas y cuantitativas, así como la selección adecuada de indicadores (estructurales, de proceso o de resultados) de acuerdo con los objetivos de cada investigación.

<sup>34</sup> De acuerdo con los *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación, op. cit.*, p. 21, los indicadores pueden ser:

**Cualitativos**, cuando cuentan con información articulada en forma descriptiva o categórica. Se utilizan para profundizar en la temática analizada.

**Cuantitativos**, cuando involucran estadística descriptiva o inferencial. Se utilizan para obtener un panorama amplio de la temática analizada.

**Objetivos**, pueden observarse y verificarse directamente (por ejemplo, número de muertes violentas, nacionalidad de una víctima).

**Subjetivos**, se basan en percepciones, opiniones, valoraciones o juicios expresados por personas expertas o involucradas en la temática analizada (por ejemplo, testimonios de entrevistas personales o grupales).

<sup>35</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2012, *op. cit.*, p. 21.

<sup>36</sup> *Ibidem.*, pp. 20-21.

Figura 3. Indicadores estructurales, de proceso y de resultados

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| <b>Indicadores estructurales</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Captan la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos. La unidad de medición es el Estado. Involucran cambios legislativos, ratificación y adopción de instrumentos legales internacionales, así como marco institucional interno para aplicar obligaciones respecto del derecho, políticas públicas, programas y otros necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.</li></ul>   |
| <b>Indicadores de proceso</b>    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Recogen los esfuerzos que realiza el Estado para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en resultados concretos. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente el cumplimiento progreso de un derecho o el proceso de protección del derecho. La unidad de medición es el Estado. Ejemplos de indicadores de proceso son cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos, mejoras físicas y de infraestructura tangibles, denuncias y quejas recibidas por grupos vulnerables, reparación del daño o indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas como la CNDH o el sistema judicial.</li></ul> |
| <b>Indicadores de resultados</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Evalúan los efectos deseados de los esfuerzos de los Estados, pueden relacionarse fácilmente con el disfrute de un derecho y son indicadores que acumulan el impacto de los procesos. La unidad de medición son las personas y colectivos en relación al disfrute de sus derechos humanos en su cotidianidad. Casos de indicadores de proceso son tasa de alfabetización, número de detenciones arbitrarias, diagnósticos específicos sobre violaciones a derechos humanos directamente con grupos vulnerables.</li></ul>   |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012<sup>37</sup> y “Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición”<sup>38</sup> de la FLACSO México de 2015.

Debido a la naturaleza del seguimiento a los instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH, es necesario señalar que la mayoría de los indicadores que se retomaron fueron estructurales y de proceso los cuales cuentan como unidad de análisis al Estado.<sup>39</sup> A la par, se retomaron los criterios RIGHTS, por sus siglas en inglés, para la selección de indicadores de derechos humanos (ACNUDH, 2012:56):

R. Pertinentes y fiables.

I. Independientes en sus métodos de acopio de datos de los sujetos observados.

<sup>37</sup> *Ibidem.*, p. 21.

<sup>38</sup> Ansolabehere, K.; Valdés Ugalde, F.; Vázquez, D., *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, 2015, *op. cit.*

<sup>39</sup> Es igualmente importante señalar que los indicadores de proceso y de resultados no siempre son mutuamente excluyentes, es decir, pueden traslaparse, y uno de proceso para un derecho humano puede ser un indicador de resultados para otro, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2012, *op. cit.*, p. 21.

- G. Globales y útiles a escala universal, aunque también susceptibles de contextualización.
- H. Centrados en las normas de derechos humanos y anclados en el marco normativo de derechos.
- T. Transparentes en sus métodos, oportunos y definidos en el tiempo.
- S. Simples y específicos.

En cuanto a las fuentes y los mecanismos para la generación de datos para los indicadores se recogieron las siguientes:<sup>40</sup>

Figura 4. Fuentes y mecanismos para generación de datos para indicadores

|   |  |
|---|--|
| 1. Datos basados en hechos                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuestas de autoridades a solicitudes de información</li> <li>• Información documental proporcionada por la Primera y Segunda Visitadurías</li> <li>• Legislación nacional, estatal y tratados internacionales</li> <li>• Informes de OSC sobre administración y procuración de justicia</li> <li>• Seguimiento de medios impresos y recursos académicos</li> </ul> |
| 2. Estadísticas socioeconómicas y administrativas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de datos de la CNDH para análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en los instrumentos de posicionamiento analizados</li> <li>• Bases de datos oficiales</li> <li>• Análisis longitudinal de presencia en medios impresos y recursos académicos</li> </ul>  |
| 3. Encuestas de percepción y opinión              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuestas sobre las temáticas referidas en los instrumentos de posicionamiento a analizar sobre administración y procuración de justicia</li> </ul>   |
| 1.4. Juicios de expertos                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diez grupos de enfoque con asistentes de academia, sociedad civil, gobierno, poder judicial y CNDH</li> <li>• Ocho entrevistas con informantes clave</li> <li>• Juicios y propuestas de OSC y Organismos internacionales sobre administración y procuración de justicia en informes espejo</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la presente investigación y del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.<sup>41</sup>

Como se puede observar, en el listado de fuentes y mecanismos para la generación de datos para indicadores, la estrategia metodológica que se plantea es transversal y longitudinal, al recoger indicadores confiables para dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de administración y procuración de justicia. Si bien la

<sup>40</sup> La investigación recogió todas fuentes sugeridas por Naciones Unidas para el estudio de derechos humanos *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, *op. cit.*, p. 58.

<sup>41</sup> *Idem.*

temporalidad de los instrumentos analizados se enmarca en el anterior sistema penal escrito y semiinquisitivo, previo a la reforma de 2008 y su *completa* implementación en 2016, a partir de la estrategia metodológica planteada; además de evaluar su cumplimiento en el contexto anterior, también se rastrea la actualidad de las temáticas referidas en los instrumentos analizados.



## CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de administración y procuración de justicia:

- Recomendación General Núm. 2/2001, sobre la práctica común de detenciones arbitrarias por parte de agentes de la Policía Judicial y de los elementos que integran los diversos cuerpos policiacos;
- Recomendación General Núm. 6/2004, sobre la aplicación del examen poligráfico;
- Recomendación General Núm. 10/2005, sobre la práctica de la tortura;
- 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;
- Recomendación General Núm. 14/2007, sobre los derechos de las víctimas de delitos;
- Recomendación General Núm. 16/2009, sobre el plazo para resolver una averiguación previa;
- Recomendación General Núm. 19/2011, sobre la práctica de cateos ilegales;
- Informe Especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006;
- Informe Especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el conocido Caso de la señora Cassez, 2013.

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de administración y procuración de justicia en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

## 2.1 Objetivo

### Objetivo general

1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a nueve instrumentos de posicionamiento en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH.

### Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.
5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.
6. Rastrear posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Indagar a través de informes espejo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
  - Las detenciones arbitrarias;
  - La aplicación de exámenes poligráficos;
  - La práctica de tortura;
  - El uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos;
  - Los derechos de las víctimas de delitos;
  - El plazo para resolver una averiguación previa;
  - La práctica de cateos ilegales;
  - El ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en México, y
  - Las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el Caso de la señora Cassez.

8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia de administración y procuración de justicia.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de procuración de justicia.

## 2.2 Metodología, técnicas de investigación e indicadores

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto –desde una perspectiva interdisciplinaria– permitieron cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia administración y procuración de justicia.

### 2.2.1 *Análisis cualitativo*

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que poseen las Visitadurías Generales emisoras respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de guías de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de siete entrevistas a informantes clave de organismos internacionales, gobierno y CNDH.
6. Diseño de guías de grupos de enfoque.
7. Aplicación de doce grupos de enfoque con expertos de gobierno, poder judicial, academia, OSC, organismos internacionales y con personal de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta diciembre de 2017.

## Grupos de enfoque y entrevistas a informantes clave

Para la investigación se recogieron los testimonios de 105 personas expertas, quienes fueron entrevistadas individualmente o grupalmente. En este sentido, se llevaron a cabo doce grupos de enfoque en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 9 al 15 de marzo de 2018.<sup>42</sup> A estos encuentros asistieron 96 personas expertas de gobierno, poder judicial, academia, OSC, organismos internacionales y personal de la CNDH. Por su parte, también se realizaron 9 entrevistas a informantes clave para complementar la información recabada en los grupos.

Con el fin de garantizar la confidencialidad y el anonimato los testimonios presentados en la investigación se omiten los nombres de las personas participantes. Cuando sus palabras son citadas, se acompañan con el sector del cual provienen: OSC, organismo internacional, gobierno, poder judicial, academia y CNDH. Con el objetivo de mostrar la diversidad del origen de las personas participantes se enlistan las instituciones a las que pertenecen.

Tabla. Instituciones participantes en entrevistas y grupos de enfoque

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Instituciones Académicas      | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)                    |
|                               | Instituto Belisario Domínguez   |
|                               | Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)                          |
|                               | Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC)      |
|                               | Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)                        |
|                               | Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)                            |
| Instituciones Gubernamentales | <b>Poder Ejecutivo</b>  |
|                               | Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)                          |
|                               | Secretaría de Marina (SEMAR)  |
|                               | Fiscalía General de Justicia del Estado de México                         |
|                               | Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX)             |
|                               | Procuraduría General de la República (PGR)                                |
|                               | Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)                            |
|                               | Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México (SSPCDMX)          |
|                               | Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) |
|                               | <b>Poder Judicial</b>   |
|                               | Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)                             |
|                               | Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México                      |
|                               | Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México (CJCDMX)                  |
|                               | <b>Organismos protectores de derechos humanos</b>                         |
|                               | Comisión Nacional de los Derechos Humanos                                 |

<sup>42</sup> Los grupos de enfoque y las entrevistas fueron llevadas a cabo por el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión del IJJ-UNAM.

|   |  |
|---|--|
| Organizaciones de la Sociedad Civil           | Comité Cerezo México   |
|   | Fundar. Centro de Análisis e Investigación                   |
|   | Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (INSYDE)   |
|   | Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social A. C.   |
|   | Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH) |
|   | Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP)                  |
|   | Causa en Común A. C.   |
|   | Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio (IEPPA)   |
| Organizaciones Internacionales de Cooperación | Organización de las Naciones Unidas (ONU)                    |
|   | Amnistía Internacional (AI)                                  |
|   | Agencia de Cooperación Alemana                               |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para el análisis y sistematización de la información, se desarrolló un sistema de códigos, utilizando como soporte el software de análisis cualitativo MAXQDA.<sup>43</sup>

### Solicitudes de información

Se generaron solicitudes de información para cada una de las instituciones referidas en las recomendaciones generales e informes especiales para obtener:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Documentación de soporte al informe rendido.

Las solicitudes de información fueron enviadas en marzo y abril de 2018 por la CNDH

### Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron en una base de datos para tener un registro de cada una de las respuestas de solicitud. Todas las respuestas son parte del anexo digital referido en el índice de contenido.

<sup>43</sup> Descargable en: [https://es.maxqda.com/software-analisis-datos-cualitativos?gclid=Cj0KCCQiAgMPgBRDDARIsAOh3uyIgbNj3T3BpUuTnEGY5O2EvW1tBAWMweDWtm4dbvbLA6T9OvJeU\\_AEaArOaEALw\\_wcB](https://es.maxqda.com/software-analisis-datos-cualitativos?gclid=Cj0KCCQiAgMPgBRDDARIsAOh3uyIgbNj3T3BpUuTnEGY5O2EvW1tBAWMweDWtm4dbvbLA6T9OvJeU_AEaArOaEALw_wcB)

## Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas con el cual se generaron categorías para agrupar las acciones, entre las que se encuentran:

- Anteriormente la institución informó de su cumplimiento a la CNDH
- Solicitud de prórroga
- Señalan que es necesario dirigirse a otras dependencias
- No cuenta con facultades, atribuciones o competencias en la materia
- No cuenta con registro o antecedentes de acciones implementadas
- Remite otros informes, recomendaciones y observaciones de la CNDH
- Precisa marco normativo que regula el tema
- Difusión de instrumento a otras dependencias
- Difusión de instrumento a servidores públicos de la institución
- Solicitud de información sobre acciones específicas a otras dependencias
- Solicitud de cumplimiento de disposiciones en materia
  - Normatividad, lineamientos de operación, protocolos de actuación, circulares, actas de procedimientos
- Instrucción al personal a su cargo para responder a solicitud de información
  - Direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Instrucción al personal a su cargo para el cumplimiento del instrumento
  - direcciones, subdirecciones, coordinaciones, departamentos, unidades, servidores públicos, personal operativo
- Señala disposiciones administrativas al interior
  - Lineamientos de operación, normas de funcionamiento, protocolos de actuación, reglamentos, manuales, resoluciones, acuerdos, circulares, formatos de actuación, procedimientos
- Códigos de ética
- Modificación de organización administrativa al interior de la dependencia
- Solicitud de seguimiento y avance de implementación
  - Protocolos de actuación, lineamientos de operación, planes y programas
  - Colaboración
  - OSC, organismos internacionales, academia, sector privado

- Colaboración con otras instancias
  - Federales, Estatales o Municipales
- Capacitación de servidores públicos
  - Selección, formación inicial, formación continua, actualización, cursos, talleres, conferencias
- Participación en eventos
  - Foros, conferencias, congresos, seminarios, asambleas, capacitaciones
- Campañas de comunicación, difusión y sensibilización
- Grupos de trabajo
- Comités, Consejos y Órganos técnicos
- Proceso de consulta legislativa y participación ciudadana
- Planes, programas y estrategias institucionales
  - Seguridad, procuración de justicia, desarrollo social, atención de víctimas, capacitación y formación
- Planeación para la implementación de acciones
  - Capacitación, campañas de difusión, lineamientos y protocolos internos
- Asignación presupuestal
- Creación de instancias
  - Investigación de delitos, capacitación y formación
- Contratación y/o equipamiento de personal
  - Seguridad y custodia, cuerpos policiacos, policía ministerial, cuerpos periciales
- Infraestructura, mobiliario y equipo
- Uso de software, bases de datos y tecnologías
- Evaluación, supervisión y control de servidores públicos
  - Control de confianza, examen de desempeño, violaciones de ddhh, sanciones administrativas, faltas penales
- Apoyo a víctimas
  - Búsqueda de personas desaparecidas, albergue y refugio, capacitación para la empleabilidad, pago de servicios
- Atención a víctimas
  - Acompañamiento psicológico, atención médica, asesoría legal, indemnización económica, procuración de justicia
- Medidas de seguridad y protección de víctimas
  - Infraestructura y equipo tecnológico, custodia y vigilancia
- Unidades de atención a personas víctimas

Posteriormente, al realizar el cruce con las recomendaciones/propuestas, se distinguieron aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

### Semáforo de cumplimiento

El presente semáforo de cumplimiento se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El semáforo agrupa los tipos de respuesta en seis niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas, ajustadas y sumadas a partir del modelo de Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.<sup>44</sup>

Tabla 1. Semáforo de cumplimiento utilizado para el seguimiento de recomendaciones e informes

| Semáforo de cumplimiento | Análisis de Respuesta   |
|--------------------------|---|
|                          | a) <b>Respuesta satisfactoria:</b> respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.   |
|                          | b) <b>Respuesta cooperativa pero incompleta:</b> respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia. |
|                          | c) <b>Respuesta sin argumentación suficiente:</b> respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.  |
|                          | d) <b>Respuesta rechazada:</b> respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.   |
|                          | e) <b>Acuse de recibo:</b> respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.   |
|                          | f) <b>Sin evaluación por cambios normativos:</b> debido a reformas legislativas las propuestas y recomendaciones tienen cumplimiento o no son vigentes.   |

<sup>44</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*, 2012, *op. cit.*, p. 59.



|  |   |
|--|---|
|  | g) <i>Sin facultades/atribuciones</i> : la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida |
|  | h) <i>No aplica</i> . La institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.                                       |
|  | i) <i>Sin respuesta</i> : La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.  |

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2012.<sup>45</sup>

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general.

### 2.2.2 Análisis cuantitativo

#### Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación, a partir de los semáforos, se generaron dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, permite sintetizar la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió la recomendación/informe, incluyendo aquellas que no enviaron respuesta a la solicitud de información. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquellas que no respondan a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global de la incidencia de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B únicamente sintetiza la evaluación de las respuestas recibidas. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permite resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondan, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

**Índice de Cumplimiento A.** Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos

<sup>45</sup> *Idem.*

los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas.<sup>46</sup> Para el realizar su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:<sup>47</sup>

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) tiene un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron ignoradas o rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

**Índice de Cumplimiento B.** Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron su respuesta a la solicitud de información a la CNDH. Para realizar dicho cálculo se utilizará la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

<sup>46</sup> Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos con *morado*: Sin evaluación por cambios normativos; y el *azul*: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

<sup>47</sup> La fórmula utilizada en este estudio fue desarrollada originalmente en: Ortega Velázquez Elisa y Morales Mena Agustín, *Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes*, México, CNDH, 2018, p. 30.

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) estará en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en el cual todas las propuestas fueron rechazadas, y 1 el valor más alto en el cual todas las propuestas fueron respondidas de forma satisfactoria.

#### Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia de análisis cuantitativo involucró también el análisis estadístico longitudinal de los expedientes de quejas presentadas de enero de 2001 a diciembre de 2017, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente relacionadas con los instrumentos de posicionamiento, y que se encuentran en el Reporte General de Quejas de la institución. Los derechos analizados fueron los siguientes:

| 2001. Recomendación General Núm. 2 sobre la práctica de detenciones arbitrarias  |  |
|--|--|
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> </ul>   |
| 2004. Recomendación General Núm. 6 sobre la aplicación del examen poligráfico  |  |
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Organismos Autónomos</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral</li> <li>• Derecho a la privacidad</li> <li>• Derecho a la intimidad</li> </ul>                 |
| 2005. Recomendación General Núm. 10 sobre la práctica de la tortura  |  |
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Organismos autónomos</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho a la dignidad humana</li> <li>• Derecho a la integridad personal/ Derecho a la integridad física, psíquica y moral</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia</li> </ul> |

| 2006. Informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país  |   |
|--|---|
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la seguridad pública</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la justicia</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho a la reparación integral del daño</li> </ul>   |
| 2006. Recomendación General Núm. 12 sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de cumplir ley   |   |
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas y del Distrito Federal</li> <li>• Secretarías de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la libertad de reunión y asociación</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la verdad</li> </ul> |
| 2007. Recomendación General Núm. 14 sobre los derechos de las víctimas de delitos  |   |
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Procuradurías Generales de Justicia de los Estados</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados</li> <li>• Secretaría de Salud</li> <li>• Secretaria de salud de los Estados y del Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Poder Judicial de la Federación</li> <li>• Tribunales Superiores de Justicia de los Estados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la justicia</li> <li>• Derecho a la seguridad</li> <li>• Derecho a la igualdad</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la reparación integral del daño</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho a la vida</li> <li>• Derecho a la libertad</li> </ul>                           |
| 2009. Recomendación General Núm. 16 sobre el plazo para resolver una averiguación previa   |   |
| Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones   | Derechos humanos violados   |

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la procuración e impartición de justicia</li> <li>• Derecho a la defensa adecuada</li> <li>• Derecho a la dignidad</li> <li>• Derecho a la inviolabilidad del domicilio</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la presunción de inocencia</li> <li>• Derecho a la reparación del daño</li> <li>• Derecho a la verdad</li> </ul>  |
| <b>2011. Recomendación General Núm. 19 sobre la práctica de cateos ilegales</b>  |  |
| <b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>  | <b>Derechos humanos violados</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobernación</li> <li>• Secretaría de Defensa Nacional</li> <li>• Secretaría de Marina</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública Federal</li> <li>• Procuraduría General de la República</li> <li>• Fiscalía General de Justicia Militar</li> <li>• Gubernaturas de los Estados y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal</li> <li>• Procuraduría General de Justicia de los Estados y del Distrito Federal</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la intimidad y privacidad</li> <li>• Derecho a la libertad</li> <li>• Derecho a la inviolabilidad del domicilio</li> <li>• Derecho a la integridad personal</li> <li>• Derecho a la protección de la seguridad personal</li> <li>• Derecho a la propiedad</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> <li>• Derecho a la seguridad jurídica</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> </ul>                |
| <b>2013. Informe especial sobre las irregularidades cometidas por servidores públicos de la Procuraduría General de la República, en el caso de la señora Cassez</b>   |  |
| <b>Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones</b>  | <b>Derechos humanos violados</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuraduría General de la República</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la notificación, contacto y asistencia consular</li> <li>• Derecho a la información</li> <li>• Derecho a la verdad</li> <li>• Derecho al honor a la intimidad personal y la imagen</li> <li>• Derecho al debido proceso</li> <li>• Derecho a un trato digno</li> <li>• Derecho a una defensa adecuada</li> <li>• Derecho a la presunción de la inocencia</li> <li>• Derecho a la legalidad</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos de posicionamiento analizados.

Sin embargo, durante el período 2001 a 2008, la base estadística no cuenta con un catálogo de voces que estén homologadas y sean consistentes y comparables. Por tal motivo, únicamente se presentan los resultados del análisis de 2009 a 2017, que es el período en el

que se pudieron identificar con certeza los atributos antes señalados. En algunos casos, se homologaron criterios en caso de encontrar ítems equivalentes con distinta nomenclatura.

### 2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico<sup>48</sup> tuvo como objetivo general rastrear los puentes entre los nueve instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de administración y procuración de justicia emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente (federal y estatal). La metodología involucró:

- a) Identificar las normas que fundamentan lo señalado por cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se está analizando.
- b) Identificar las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- c) Identificar los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.
  - Para determinar los cambios legislativos, se utilizó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano –la Constitución– a normas adjetivas o secundarias. La deducción posibilitó, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
  - La revisión de los cambios legislativos de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a diciembre de 2017.
  - La revisión de la normativa no se limitó al ámbito de administración y procuración y administración de justicia, sino que abarcó una temática transversal del marco jurídico, de ser el caso.
- d) Analizar la armonización lograda en el marco normativo que de los instrumentos de posicionamiento derivaron con respecto al mandato constitucional en materia de derechos humanos.

---

<sup>48</sup> Ortega Velázquez, Elisa y Morales Mena, Agustín, 2018, *op. cit.*

- e) Realizar una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en relación con cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1o. constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.
- f) El acercamiento a los cambios legislativos se hizo a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se empleó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

Cabe mencionar que la regulación que hace el Código Nacional de Procedimientos Penales es analizada en el apartado de legislación federal. Sin embargo, debido a la relación que tienen con el tema, los Códigos Procesales Penales de los Estados fueron incorporados en el análisis, aun cuando los mismos fueron total o parcialmente abrogados con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre ellos: Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California Sur; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Coahuila; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Colima; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nayarit; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco; Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tlaxcala; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y Código de Procedimientos Penales para el Estado de Zacatecas.

## 2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

### Análisis de medios impresos

El análisis de medios impresos abordó las publicaciones realizadas en la muestra de los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde junio del 2001 hasta diciembre de 2017, período que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis fueron aquéllas que exponen contenidos con referencias directas a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados y que puedan ser rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados. La metodología de seguimiento se basó en la estrategia del documento “*Metodología para la Observación de Medios de comunicación en Elecciones: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*”.<sup>49</sup> Si bien este manual está enfocado en el seguimiento de partidos políticos durante campañas electorales, brinda elementos básicos que son útiles para el seguimiento de cualquier ámbito dentro de los estudios sociales y políticos.

Este manual resalta los siguientes principios generales como aquéllos que deben de regir una metodología para el análisis en medios de comunicación: i. ser clara; ii. ser verificable; iii. Ser pública; iv. ser comparable; v. ser imparcial; vi. tener alcance definido; vii. ser incluyente. Asimismo, el manual propone el empleo de tablas para el análisis de las publicaciones, las cuales deben concentrar la información de los medios de comunicación, así como los contenidos que hacen llegar a sus lectores. El formato sugerido por la Organización de Estado Americanos para el monitoreo de medios es el siguiente:

Figura. Ejemplo de hoja de datos

| Fecha | Nombre del medio | Género periodístico | Ubicación | Tema | Protagonista | Institución o partido | Sexo | Espacio | Síntesis | Anexo |
|-------|------------------|---------------------|-----------|------|--------------|-----------------------|------|---------|----------|-------|
|       |                  |                     |           |      |              |                       |      |         |          |       |

Fuente: Organización de los Estados Americanos (2011, p. 28).

Para evaluar el impacto de los instrumentos de posicionamiento en los medios impresos se empleó una metodología cuantitativa. Esto con el fin de conocer la frecuencia con la que se

<sup>49</sup> Organización de Estados Americanos (OEA), *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, EE.UU., Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf). Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.



ha hecho referencia a estos documentos en las notas publicadas en medios de comunicación impresa, a la CNDH y al tema de administración y procuración de justicia. El indicador fue:

Figura. Selección de indicadores

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Número de publicaciones. Tema procuración y administración de justicia y que no hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Fuente: Elaboración propia.

A partir de los medios seleccionados (Reforma, El Universal y La Jornada) se realizó la búsqueda en sus portales digitales introduciendo el nombre de cada uno de los instrumentos de posicionamiento. Posteriormente se utilizaron operadores booleanos (AND, OR, NOT, entre otros) para hacer más específica la exploración con palabras clave de los instrumentos de la CNDH. Se emplearon también los siguientes términos: “Procuración”, “Administración”, “CNDH” y “Justicia”.

Considerando todas las notas que hicieron referencia a las recomendaciones e informes especiales por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de administración y procuración de justicia, se creó una escala a partir del máximo de los instrumentos citados, con el fin de establecer un criterio de impacto.

Escala de impacto en medios impresos

| Número de notas periodísticas | Nivel de impacto |
|-------------------------------|------------------|
| 0 - 5                         | Bajo             |
| 6 - 10                        | Medio            |
| 11 - 15                       | Alto             |

Fuente: Elaboración propia.

Cabe resaltar que en los recursos académicos no tuvieron la penetración necesaria para realizar un criterio como el anterior.

## Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre junio de 2001 y diciembre de 2017, y que contaban referencias directas a los instrumentos referidos. Para ello se consultaron las siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete<sup>50</sup>
- Jstor<sup>51</sup>
- Clase<sup>52</sup>
- Periódica<sup>53</sup>
- Scielo<sup>54</sup>
- Latindex<sup>55</sup>
- Dialnet<sup>56</sup>

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.

---

<sup>50</sup> Se puede consultar en: <https://www.ebsco.com/products/research-databases/academic-search-complete>

<sup>51</sup> Se puede consultar en: <https://www.jstor.org/>

<sup>52</sup> Se puede consultar en: [http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local\\_base=cla01](http://clase.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=cla01)

<sup>53</sup> Se puede consultar en: [http://periodica.unam.mx/F?func=find-b-0&local\\_base=per01](http://periodica.unam.mx/F?func=find-b-0&local_base=per01)

<sup>54</sup> Se puede consultar en: <http://www.scielo.org/php/index.php?lang=es>

<sup>55</sup> Se puede consultar en: <http://latindex.org/latindex/inicio>

<sup>56</sup> Se puede consultar en: <https://dialnet.unirioja.es>

## 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),<sup>57</sup> de Derechos Humanos (2011),<sup>58</sup> de Amparo (2011 y 2013),<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008). fecha de consulta 12 de julio de 2018.

<sup>58</sup> 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](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011), fecha de consulta 12 de julio de 2018.

<sup>59</sup> 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](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](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013), fecha de consulta 8 de julio de 2018.

<sup>60</sup> 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](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.<sup>61</sup>

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,<sup>62</sup> y en los artículos 116<sup>63</sup> y 117<sup>64</sup> de su Reglamento Interno,

---

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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”.

<sup>63</sup> 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”.

<sup>64</sup> 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,<sup>65</sup> denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y, por el otro lado, investigar violaciones graves a derechos humanos.<sup>66</sup> 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 Anticorrupción<sup>67</sup> 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”.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> 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”.

<sup>67</sup> 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*,<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008), fecha de consulta 12 de julio de 2018.

<sup>69</sup> *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,<sup>70</sup> el artículo quedó intocado y el proceso penal se sustentó en el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado.<sup>71</sup> 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”.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794117&fecha=03/02/1983), fecha de consulta 3 de julio de 2018.

<sup>71</sup> Díaz Aranda, Enrique, *Dolo*, México, Porrúa, 2010, p.14.

<sup>72</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780397&fecha=03/09/1993), fecha de consulta el 8 de julio de 2018.

<sup>73</sup> 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](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.<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup> 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

---

<sup>74</sup> Díaz Aranda, Enrique, *op. cit.*, p. 163.

<sup>75</sup> *Ibidem.*, p. 188.



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

Lo anterior trajo como resultado la reforma constitucional del 8 de marzo de 1999,<sup>77</sup> 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 son<sup>78</sup> 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:

---

<sup>76</sup> Zedillo, Ernesto, 4<sup>o</sup>. *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.

<sup>77</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997854&fecha=08/03/1999), fecha de consulta 8 de julio de 2018.

<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>
2. *Identidad del Juez.* El juez que librara 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.<sup>80</sup>
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.

---

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

<sup>80</sup> *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.<sup>81</sup>

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.<sup>82</sup>

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

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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 aquélla (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.<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup> 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

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>

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.<sup>86</sup> 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.

---

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> 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](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.<sup>87</sup>

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.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> 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>

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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://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.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reforma.constitucional.pdf), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>91</sup> *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](http://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.<sup>92</sup>

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 órgano 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.<sup>93</sup>

---

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

<sup>93</sup> 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](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 hubieren 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 hubieren 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 hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren 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,<sup>94</sup> 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

---

<sup>94</sup> 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),<sup>95</sup> 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”.

---

<sup>95</sup> 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](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](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 Procedimientos Penales; 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.<sup>96</sup> 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:<sup>97</sup>

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.

---

<sup>96</sup> Véase: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5441763&fecha=17/06/2016), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup> 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 exprofeso 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

---

<sup>98</sup> *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.<sup>99</sup>

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

---

<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> 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.<sup>101</sup> 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, *a priori*, lo cual conllevaba que debía demostrar su inocencia y defenderse estando presa, además de financiarse una defensa adecuada.

---

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

<sup>101</sup> 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.<sup>102</sup> 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

---

<sup>102</sup> 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 inmediación, 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,<sup>103</sup> 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.

---

<sup>103</sup> 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 dirige 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.<sup>104</sup> Así lo

---

<sup>104</sup> 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.<sup>105</sup>

### 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,<sup>106</sup> 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.

---

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

<sup>106</sup> 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](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,<sup>107</sup> 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”;<sup>108</sup> 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.

---

<sup>107</sup> *Idem.*

<sup>108</sup> *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.<sup>109</sup>

Dicha transformación coexiste con la indefinición del modelo policial en el país,<sup>110</sup> sobre todo ante la emisión de la Ley de Seguridad Interior<sup>111</sup> a finales de 2017 y su posterior impugnación mediante la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los

---

<sup>109</sup> Véase, *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, México, CIDE, III, INACIPE, 2017, p. 9.

<sup>110</sup> *Idem*.

<sup>111</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.



Derechos Humanos,<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup>

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.<sup>114</sup>

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”.<sup>115</sup>

### *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

---

<sup>112</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 7.

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

<sup>115</sup> *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.<sup>116</sup> 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*,<sup>117</sup> 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 legislación<sup>118</sup> genera un entramado complejo y confuso sobre límites,

---

<sup>116</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>117</sup> *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.

<sup>118</sup> 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”<sup>119</sup> 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 (...).<sup>120</sup>

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.<sup>121</sup> 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.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup>

---

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.

<sup>119</sup> *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.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>122</sup> *Idem.*

<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

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.<sup>125</sup>

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”,<sup>126</sup> 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 |

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

<sup>125</sup> 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.

<sup>126</sup> Informe General de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, IJ, 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. <sup>127</sup> | 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”.<sup>128</sup>

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;<sup>129</sup> sin soslayar que

<sup>127</sup> *Idem.*

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *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”.<sup>130</sup>

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.<sup>131</sup> Por ello, la información que obtienen debe llegar a todos los niveles de toma de decisiones en PC, lo que no siempre sucede.<sup>132</sup>

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.<sup>133</sup> 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

---

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

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

<sup>132</sup> Véase, apartado 3.3.3.

<sup>133</sup> 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”.<sup>134</sup>

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.<sup>135</sup>

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 algodonero 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”.<sup>136</sup> 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”.<sup>137</sup>

### *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.<sup>138</sup>

---

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

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

<sup>136</sup> 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](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>137</sup> *World Justice Project Mexico*, *op. cit.* p. 9.

<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup>

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.<sup>140</sup>

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,<sup>141</sup> 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

---

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>141</sup> *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](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.<sup>142</sup>

### 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.<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

De forma panorámica, el informe “Los Derechos Humanos y la Corrupción en México” publicado por la CNDH<sup>145</sup> 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.

---

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

<sup>143</sup> 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.

<sup>144</sup> *Transparency International, Índice de Percepción de Corrupción 2017*. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf), fecha de consulta 8 de julio de 2018.

<sup>145</sup> 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”.<sup>146</sup>

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,<sup>147</sup> y son la base de toda la legislación secundaria en la materia,<sup>148</sup> 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,<sup>149</sup> el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción. También

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>147</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>148</sup> 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.

<sup>149</sup> 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.<sup>150</sup>

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).

<sup>150</sup> 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”.<sup>151</sup>

Resulta relevante que las desapariciones forzadas se ubican entre los principales problemas que aquejan los derechos civiles en México,<sup>152</sup> 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.<sup>153</sup>

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,<sup>154</sup> 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.

---

<sup>151</sup> *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 53.

<sup>152</sup> CNDH, *Los Derechos Humanos...*, op. cit., p. 25.

<sup>153</sup> *Open Society Justice Initiative, Corrupción...*, op. cit., p. 15.

<sup>154</sup> *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.<sup>155</sup>

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 (...)”.<sup>156</sup>

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,<sup>157</sup> 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

---

<sup>155</sup> Párrafo 1128.

<sup>156</sup> Párrafo 1126.

<sup>157</sup> *Informe general, op. cit.*, p. 48.

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

### 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

---

<sup>158</sup> 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”.<sup>159</sup>

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 hizo<sup>160</sup> 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

---

<sup>159</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_018.pdf), fecha de consulta 28 de octubre de 2018,

<sup>160</sup> 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 (...)”.<sup>161</sup>

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,<sup>162</sup> 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;<sup>163</sup> también Enrique Galindo, entonces jefe de la Policía Federal, reprochó a la CNDH defender a los delincuentes que atacaron a la corporación que encabezaba,<sup>164</sup> 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);<sup>165</sup> faltar a la legalidad, honradez, lealtad,

---

<sup>161</sup> *Open Society Initiative, Atrocidades...*, op. cit., p. 108.

<sup>162</sup> 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.

<sup>163</sup> 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.

<sup>164</sup> 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.

<sup>165</sup> 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).<sup>166</sup> 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.<sup>167</sup> 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.

<sup>166</sup> 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](http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

<sup>167</sup> Véanse en: [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Especiales](http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales), fecha de consulta 28 de octubre de 2018.

normativo del sistema de justicia penal vigente;<sup>168</sup> 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.<sup>169</sup> 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 graves<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> 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>

<sup>169</sup> 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.

<sup>170</sup> CNDH, disponible en la página web, [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Violaciones\\_Graves](http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>171</sup> CNDH, disponible en la página web, [http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones\\_Prevention\\_Tortura](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,<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup>

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.<sup>174</sup>

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.

---

<sup>172</sup> CNDH, disponible en la página web, [http://www.cndh.org.mx/Acciones\\_Inconstitucionalidad](http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad) fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>173</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>174</sup> 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](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   |
|---|---|--|---|
| 10 VG<br>2018<br><br>Allende,<br>Coahuila | Subprocuraduría<br>Jurídica y de<br>Asuntos<br>Internacionales,<br>Gobierno del<br>Estado de<br>Coahuila, Fiscalía<br>General del Estado<br>de Coahuila y<br>Presidencia<br>Municipal de<br>Allende, Coahuila | Detenciones<br>arbitrarias y<br>desapariciones<br>forzadas | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de las detenciones arbitrarias en agravio de 24 personas.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A la inviolabilidad del domicilio.</li> <li>○ A la legalidad y seguridad jurídica derivado de allanamientos, saqueos y daños a diversas casas atribuibles a “Los Zetas”.</li> <li>○ A la libertad e integridad personal de 38 personas, 3 menores de edad.</li> <li>○ A la verdad, derivado de las imprecisiones en los informes de las autoridades.</li> <li>○ A la debida procuración de justicia y a la verdad por la omisión en la investigación de las conductas probablemente constitutivas de delitos.</li> <li>○ Incumplimiento de la función persecutoria.</li> <li>○ Dilación e irregular integración de las actas circunstanciadas y las averiguaciones previas iniciadas con motivo de las desapariciones.</li> <li>○ A la seguridad personal que derivó en el desplazamiento forzado de pobladores de Allende, Coahuila.</li> </ul> |

| Registro  | Autoridades destinatarias   | Conductas observadas   | Derechos violados  |
|---|---|--|--|
| <p style="text-align: center;">9 VG<br/>2017</p> <p style="text-align: center;">Hermosillo,<br/>Sonora</p>    | <p style="text-align: center;">Gobierno<br/>Constitucional del<br/>Estado de Sonora,<br/>Dirección General<br/>del Instituto<br/>Mexicano del<br/>Seguro Social,<br/>Fiscalía General<br/>del Estado de<br/>Sonora,<br/>Presidencia<br/>Municipal de<br/>Hermosillo, Sonora</p> | <p style="text-align: center;">Suposición,<br/>supresión y tráfico de<br/>menores de edad</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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.</li> <li>○ A la igualdad sustantiva, al permitir y alentar actos discriminatorios en contra de los menores de edad.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A la identidad en agravio de 17 menores al expedirles certificados de nacimientos con datos falsos de la madre biológica.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A una vida libre de violencia por el maltrato psicológico que los menores sufrieron en la casa hogar.</li> <li>○ Al interés superior de la niñez.</li> </ul>  |
| <p style="text-align: center;">8 VG<br/>2017</p> <p style="text-align: center;">Cadereyta,<br/>Nuevo León</p> | <p style="text-align: center;">Subprocuraduría<br/>Jurídica y de<br/>Asuntos<br/>Internacionales,<br/>Gobierno del<br/>Estado de Nuevo<br/>León, Gobierno del<br/>Estado de<br/>Tamaulipas</p>  | <p style="text-align: center;">Hallazgo de 49<br/>personas sin vida<br/>Falta de eficacia por<br/>parte de las<br/>instituciones<br/>encargadas de<br/>procurar justicia para<br/>la pronta<br/>investigación de los<br/>hechos y que los<br/>mismos no queden<br/>impunes, así como la<br/>identificación de los<br/>probables<br/>responsables, por lo<br/>que en este caso no<br/>se realizó una<br/>efectiva labor de<br/>investigación.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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.</li> <li>○ Lo anterior es especialmente grave por el contexto de vulnerabilidad en que permanecen las personas migrantes en el país.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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</li> </ul> |

| Registro   | Autoridades destinatarias   | Conductas observadas  | Derechos violados  |
|--|---|---|--|
|  |   |   | víctimas indirectas y de las víctimas que no han sido identificadas.   |
| 7 VG<br>2017<br><br>Nochixtlan,<br>San Pablo<br>Huitzo<br>Hacienda<br>Blanca y<br>Trinidad de<br>Viguera<br>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"> <li>o Víctimas indirectas y de las víctimas que no han sido identificadas.</li> <li>o 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.</li> <li>o 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.</li> <li>o 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.</li> <li>o 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.</li> <li>o A la libertad de expresión en agravio de periodistas al impedirles de forma violenta realizar su labor.</li> </ul> |
| 6 VG<br>2017<br><br>Papantla,<br>Veracruz  | Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz, Fiscalía General del Estado de Veracruz, Presidencia municipal de Papantla, Veracruz  | Detención arbitraria<br>Desaparición forzada<br>Retención ilegal  | <ul style="list-style-type: none"> <li>o A la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal por la detención arbitraria de 3 personas atribuible a servidores públicos de la Policía Municipal.</li> <li>o 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.</li> <li>o 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.</li> </ul>   |

| Registro  | Autoridades destinatarias   | Conductas observadas   | Derechos violados  |
|---|---|--|--|
|   |   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Al interés superior de la niñez y a la libertad por la retención ilegal de un menor de edad.</li> </ul>   |
| <p style="text-align: center;">5 VG<br/>2017</p> <p>Tierra Blanca,<br/>Veracruz</p> | <p>Gobierno<br/>Constitucional del<br/>Estado de<br/>Veracruz</p>   | <p>Detención arbitraria<br/>Tortura<br/>Desaparición Forzada<br/>Ejecución arbitraria</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A la legalidad, seguridad jurídica y a la libertad personal por la detención arbitraria de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública.</li> <li>○ A la integridad personal con motivos de actos de tortura, en agravio de 5 personas, atribuible a servidores públicos de Seguridad Pública.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> </ul>   |
| <p style="text-align: center;">4 VG<br/>2016</p> <p>Tanhuato,<br/>Michoacán</p>     | <p>Comisión Nacional<br/>de Seguridad,<br/>Gobierno<br/>Constitucional del<br/>Estado de<br/>Michoacán.</p> | <p>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.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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".</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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".</li> <li>○ Al respeto, dignidad y consideración de 2 cadáveres, derivado de las quemaduras que se les provocaron con posterioridad a su deceso.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A 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.</li> <li>○ 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</li> </ul> |

| Registro  | Autoridades destinatarias   | Conductas observadas  | Derechos violados  |
|---|---|---|--|
|   |   |   | 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.   |
| 3 VG<br>2015<br><br>Apatzingán,<br>Michoacán    | Secretaría de la<br>Defensa Nacional.<br>Comisión Nacional<br>de Seguridad.<br>Gobierno<br>Constitucional del<br>Estado de<br>Michoacán.<br>Presidencia<br>Municipal de<br>Apatzingán de la<br>Constitución,<br>Michoacán | Uso excesivo de la<br>fuerza que derivó en<br>la privación de la vida<br>de 5 personas y<br>ejecución<br>extrajudicial de una<br>persona atribuida a<br>la Policía Federal  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A la vida.</li> <li>○ A la adecuada procuración de justicia.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A la integridad y seguridad personal en detrimento de 8 personas por las lesiones innecesarias para su sujeción y/o sometimiento.</li> <li>○ 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.</li> </ul> |
| 51/2014<br><br>Tlatlaya,<br>Estado de<br>México | Secretaría de la<br>Defensa Nacional,<br>Procuraduría<br>General de la<br>República,<br>Gobierno<br>Constitucional del<br>Estado de México  | Uso excesivo de la<br>fuerza, que derivó en<br>la privación arbitraria<br>de la vida de 12<br>personas.<br>Tortura y agresiones<br>sexuales cometidas<br>por personal de la<br>PGJEM en agravio de<br>dos personas y los<br>tratos inhumanos en<br>agravio de una<br>persona; alteración<br>de la escena del<br>crimen. | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ A la vida.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A la libertad sexual de las víctimas.</li> <li>○ 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</li> </ul>  |



| 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<br>2014<br><br>Ocoyucan,<br>Puebla    | Gobierno<br>Constitucional del<br>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"> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ A la asociación y la manifestación pacífica.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> <li>○ 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.</li> </ul> |
| 80/2013<br><br>San Fernando,<br>Tamaulipas | Procuraduría<br>General de la<br>República,<br>Gobierno<br>Constitucional del<br>Estado de<br>Tamaulipas | Privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de 2 extranjeros   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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.</li> <li>○ A la legalidad y al a seguridad jurídica en perjuicio de 2 personas.</li> <li>○ A la privacidad y protección de datos de identidad de una persona.</li> <li>○ 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</li> </ul>   |

| 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.<br>o A los derechos de las víctimas al omitir otorgar atención psicológica a 2 personas sobrevivientes.  |
| 1VG<br>2012<br><br>Chilpancingo,<br>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. | o 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.<br>o A la seguridad jurídica por hacer uso de la fuerza y de armas de fuego indebidamente.<br>o A la vida, en agravio de 3 personas.<br>o A la integridad persona en perjuicio de 3 personas que resultaron lesionadas por arma de fuego.<br>o A la integridad personal en perjuicio de 1 persona al ser objeto de tratos inhumanos.<br>o A la presunción de inocencia, dignidad, al honor y buen nombre de las víctimas.<br>o 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.<br>o 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.<sup>175</sup>

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

<sup>175</sup> 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.<sup>176</sup> 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.<sup>177</sup>

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.<sup>178</sup> 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

---

<sup>176</sup> 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](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_sobre_programas_de_justicia_restaurativa.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>177</sup> *Idem*.

<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup>

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”,<sup>180</sup> 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

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>180</sup> 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:<sup>181</sup>

- 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

---

<sup>181</sup> 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.<sup>182</sup> 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

---

<sup>182</sup> *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 delito<sup>183</sup> 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.

---

<sup>183</sup> Waller, Irvin, *Control inteligente del delito*. México, INACIPE, PEC, 2014.



Entre las leyes federales armonizadas podemos citar varias reformas hechas tanto a la CPEUM<sup>184</sup> 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,<sup>185</sup> la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>186</sup> y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>187</sup> También se han realizado modificaciones más detalladas, por ejemplo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>188</sup> y a la Ley de la Policía Federal.<sup>189</sup> Además, se expidió el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República<sup>190</sup> 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.<sup>191</sup> Y se reconoció como vinculante el instrumento jurídico internacional denominado Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,<sup>192</sup> 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,<sup>193</sup> 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

---

<sup>184</sup> 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).

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 2 de enero de 2009.

<sup>187</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 18 de julio de 2016.

<sup>188</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 29 de mayo de 2009.

<sup>189</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*: 1 de junio de 2009.

<sup>190</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de marzo de 2016.

<sup>191</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

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

<sup>193</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: 23 de abril de 2012.

Respondiente.<sup>194</sup> Otros de aplicación común a las tres fuerzas armadas,<sup>195</sup> como el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza<sup>196</sup> 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.<sup>197</sup> Y, recientemente, la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,<sup>198</sup> la cual entró en vigor el 16 de enero de 2018.<sup>199</sup>

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.<sup>200</sup> 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

---

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

<sup>195</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2014.

<sup>196</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de octubre de 2017.

<sup>197</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

<sup>198</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de noviembre de 2017.

<sup>199</sup> 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.

<sup>200</sup> 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 aquella 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.<sup>201</sup>

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.<sup>202</sup>

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.<sup>203</sup>

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

---

<sup>201</sup> 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.).

<sup>202</sup> 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.).

<sup>203</sup> 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.

<sup>204</sup> 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.<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup> 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.<sup>207</sup>

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.<sup>208</sup> 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.<sup>209</sup>

---

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.).

<sup>205</sup> 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.).

<sup>206</sup> 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.).

<sup>207</sup> 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.).

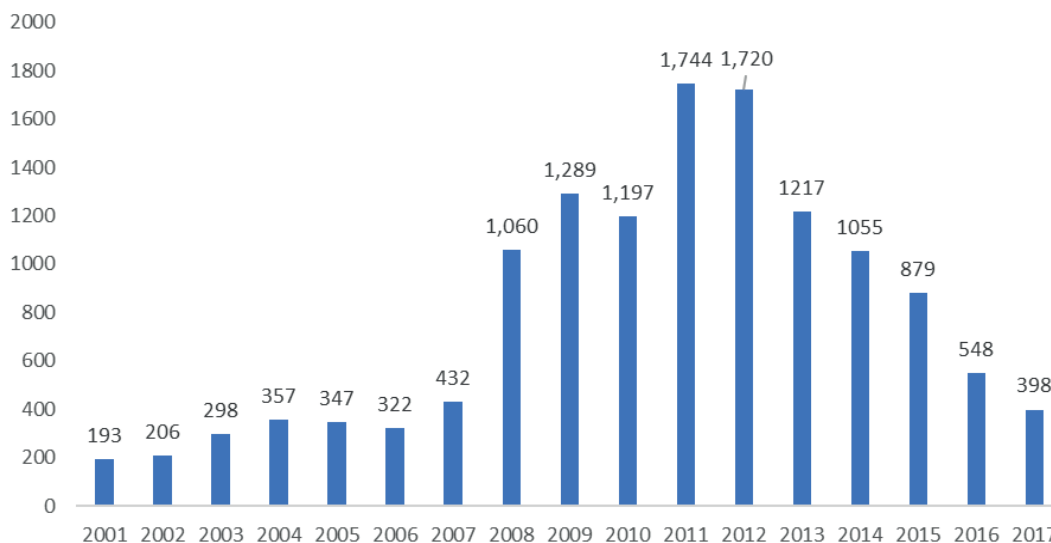
<sup>208</sup> Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Número de Registro: 2002000. Localización: [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012; Tomo 2; p. 799. 1a./J. 107/2012 (10a.).

<sup>209</sup> 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.<sup>210</sup>

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).

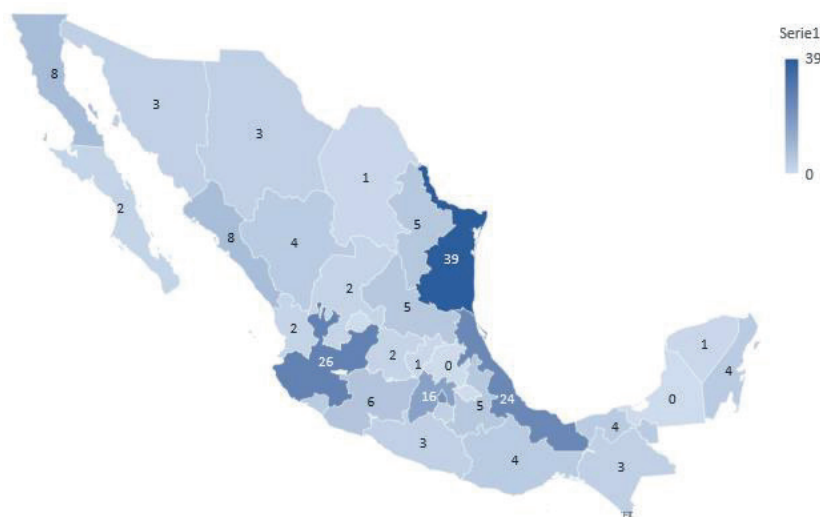
Número de Registro: 2002747. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, febrero de 2013; Tomo 2; p. 1049. 2a./J. 172/2012 (10a.).

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.).

<sup>210</sup> Véase: CNDH, *Informes anuales de actividades*, 2001-2017. Disponibles en: [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Anuales\\_Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Alerta<sup>211</sup> 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.<sup>212</sup>

**Cuadro**  
**Detenciones arbitrarias por entidad federativa 2017<sup>213</sup>**



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.<sup>214</sup>

<sup>211</sup> 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.

<sup>212</sup> *Idem*.

<sup>213</sup> 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).

<sup>214</sup> 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.<sup>215</sup>

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.<sup>216</sup>

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,<sup>217</sup> como en los casos de Pablo López Alavéz,<sup>218</sup> Enrique Guerrero Aviña,<sup>219</sup> Nestora Salgado García,<sup>220</sup> Damián Gallardo Martínez,<sup>221</sup> Librado Jacinto Baños<sup>222</sup> y Pedro Celestino Canché Herrera,<sup>223</sup> casos por los que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas ha emitido opiniones y recomendaciones.<sup>224</sup>

---

<sup>215</sup> 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.

<sup>216</sup> 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.

<sup>217</sup> *Idem.*, p. 15.

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

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

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

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

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

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

<sup>224</sup> 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 Pública<sup>225</sup> y el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, las cuales prevén la aplicación de dicho examen.<sup>226</sup>

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.

---

<sup>225</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009.

<sup>226</sup> 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 evaluados<sup>227</sup> 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.<sup>228</sup>

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.<sup>229</sup>

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

---

<sup>227</sup> 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](http://www.Informe_Centro_Nacional_de_Certificacion_y_Acreditacion_Junio_2018.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>228</sup> CNDH, *op. cit.* p. 9.

<sup>229</sup> 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,<sup>230</sup> 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.<sup>231</sup>

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,<sup>232</sup> 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.<sup>233</sup> 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.<sup>234</sup>

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

---

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

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

<sup>232</sup> Recomendaciones 8/2003 y 2004/31.

<sup>233</sup> 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.

<sup>234</sup> *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.<sup>235</sup> 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.<sup>236</sup>

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.<sup>237</sup>

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.<sup>238</sup>

---

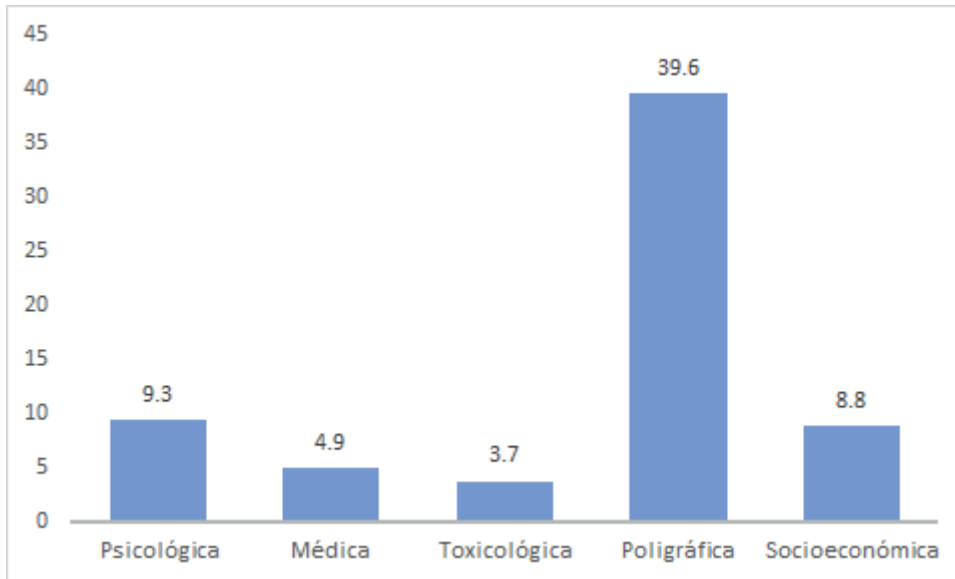
<sup>235</sup> Propositiones con punto de acuerdo que exhorta a la CNS, al SESNSP y al Centro Nacional de Certificación y Acreditación a eliminar la prueba poligráfica de la determinación de permanencia de los miembros del personal de seguridad pública, 2017. Disponible en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/07/asun3552424\\_20170705\\_1498672920.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/07/asun3552424_20170705_1498672920.pdf)

<sup>236</sup> Causa en Común, 2015, *op. cit.*, p. 32.

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

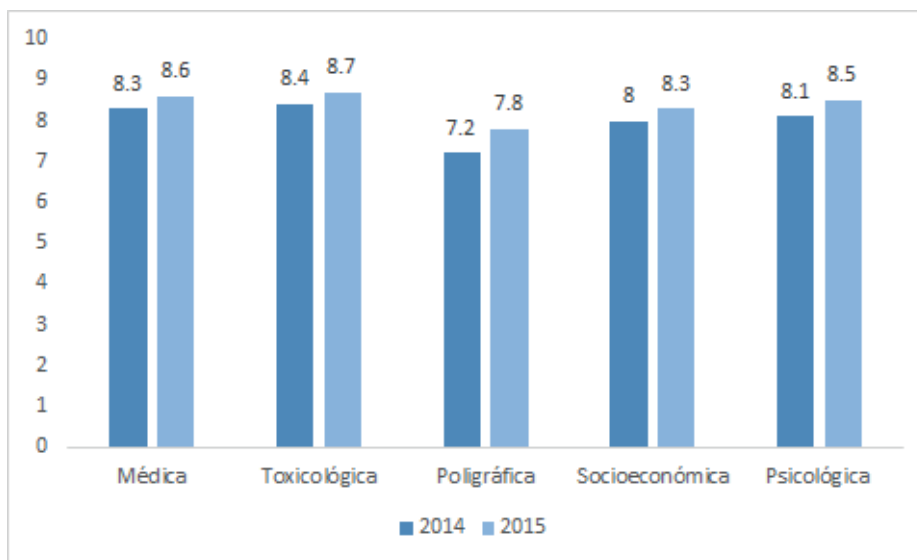
<sup>238</sup> Causa en Común, 2014, *op. cit.*, p. 76.

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.<sup>239</sup> 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.<sup>240</sup> 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

---

<sup>239</sup> 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.

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

Cruelles, Inhumanos o Degradantes,<sup>241</sup> emitida en el seno del sistema universal de derechos humanos, y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,<sup>242</sup> 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 presume la comisión del delito de tortura,<sup>243</sup> 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.<sup>244</sup>

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,<sup>245</sup> 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 Armadas<sup>246</sup> y el de la Policía Federal,<sup>247</sup> con el que se regulaba el uso de la fuerza. A esta labor se sumó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al

---

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

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

<sup>243</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de octubre de 2015.

<sup>244</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de octubre de 2015.

<sup>245</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2012.

<sup>246</sup> 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](http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>247</sup> 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](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.<sup>248</sup>

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,<sup>249</sup> 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.<sup>250</sup> 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 Cruelles, Inhumanos o Degradantes.<sup>251</sup>

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.<sup>252</sup> Así, en virtud de la emisión de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, 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;<sup>253</sup> 2) la declaración auto inculpativa de la persona imputada, rendida

---

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

<sup>249</sup> 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.

<sup>250</sup> 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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf)

<sup>251</sup> 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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPIST_260617.pdf)

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

<sup>253</sup> Tortura. Es innecesario reponer el procedimiento cuando no exista confesión de los hechos imputados o cualquier acto que conlleve autoincriminación del inculpado. 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;<sup>254</sup> 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;<sup>255</sup> 4) dicha vista no implica que la autoridad no deba observar el principio de relatividad de las sentencias de amparo;<sup>256</sup> 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;<sup>257</sup> 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;<sup>258</sup> 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.

<sup>254</sup> 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 policíacas 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.

<sup>255</sup> 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.

<sup>256</sup> 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.

<sup>257</sup> 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.

<sup>258</sup> 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 informes<sup>259</sup> 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.<sup>260</sup>

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.<sup>261</sup>

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.<sup>262</sup>

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

---

<sup>259</sup> 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.

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

<sup>261</sup> *Ibid*, p. 7.

<sup>262</sup> 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 223<sup>263</sup>, es decir, 7 expedientes más que el total recibido en 2016.

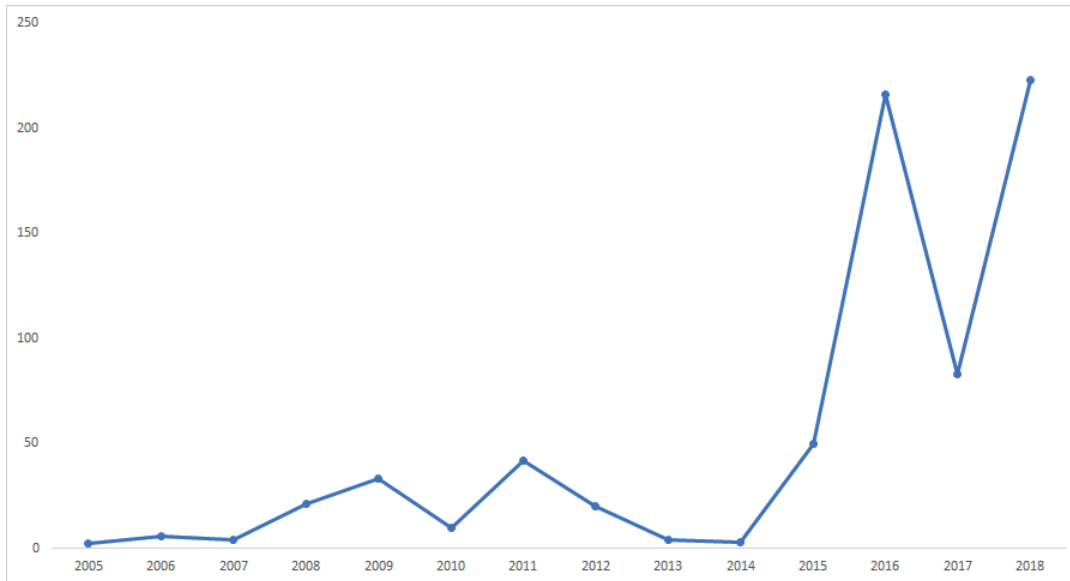
Cuadro  
Quejas y recomendaciones por tortura recibidas por la CNDH (2005-2018)

| 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.

<sup>263</sup> 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.<sup>264</sup>

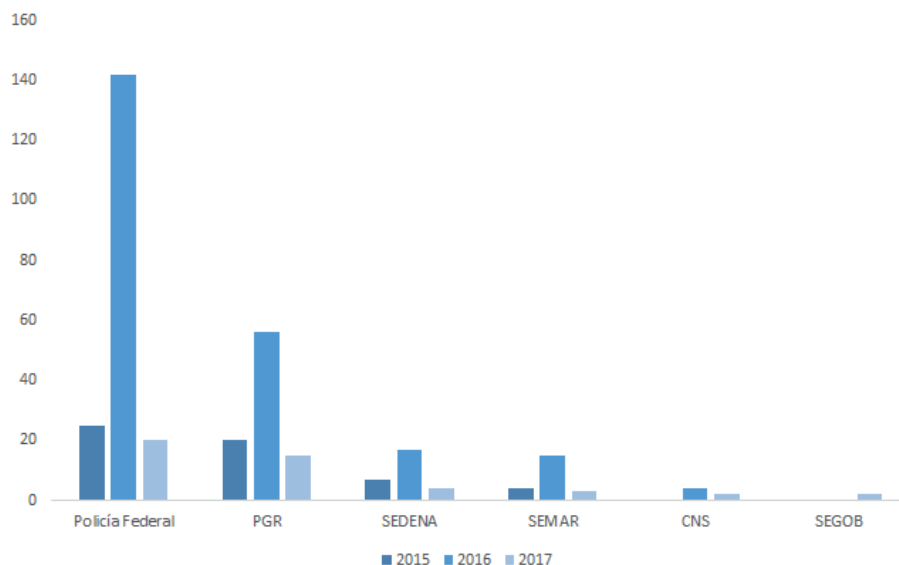
Cuadro  
Autoridades señaladas de cometer actos de tortura (2015-2017)

|                        | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------|------|------|------|
| <b>Policía Federal</b> | 25   | 142  | 20   |
| <b>PGR</b>             | 20   | 56   | 15   |
| <b>SEDENA</b>          | 7    | 17   | 4    |
| <b>SEMAR</b>           | 4    | 15   | 3    |
| <b>CNS</b>             | 0    | 4    | 2    |
| <b>SEGOB</b>           | 0    | 0    | 2    |

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

<sup>264</sup> 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.<sup>265</sup>

#### 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;<sup>266</sup> y el

<sup>265</sup> Méndez, *op. cit.*, pp. 19-21.

<sup>266</sup> 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.<sup>267</sup> 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.<sup>268</sup> 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.<sup>269</sup>

---

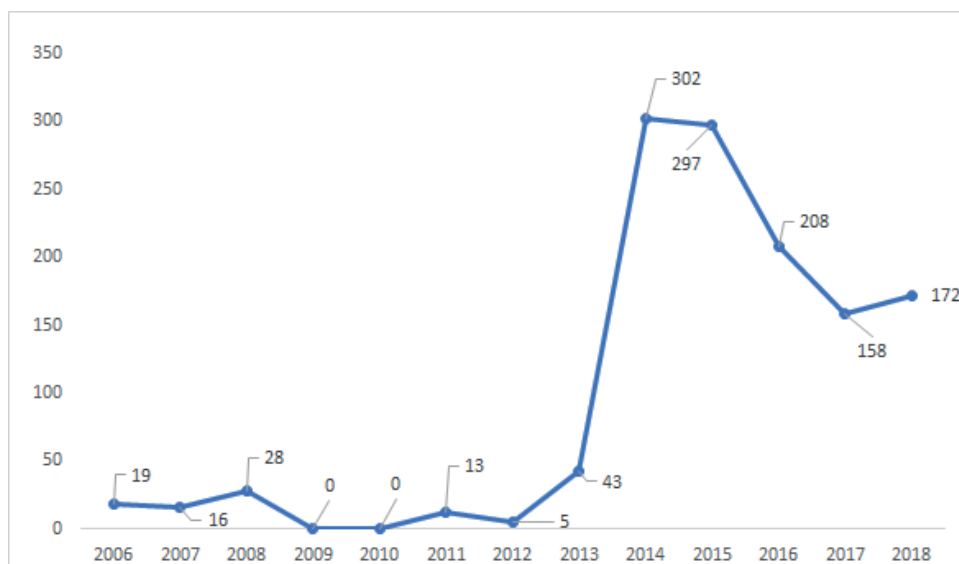
septiembre de 1990. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>, fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>267</sup> 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

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

<sup>269</sup> 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”.<sup>270</sup> 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

<sup>270</sup> 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.<sup>271</sup>

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).<sup>272</sup> 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.”<sup>273</sup>

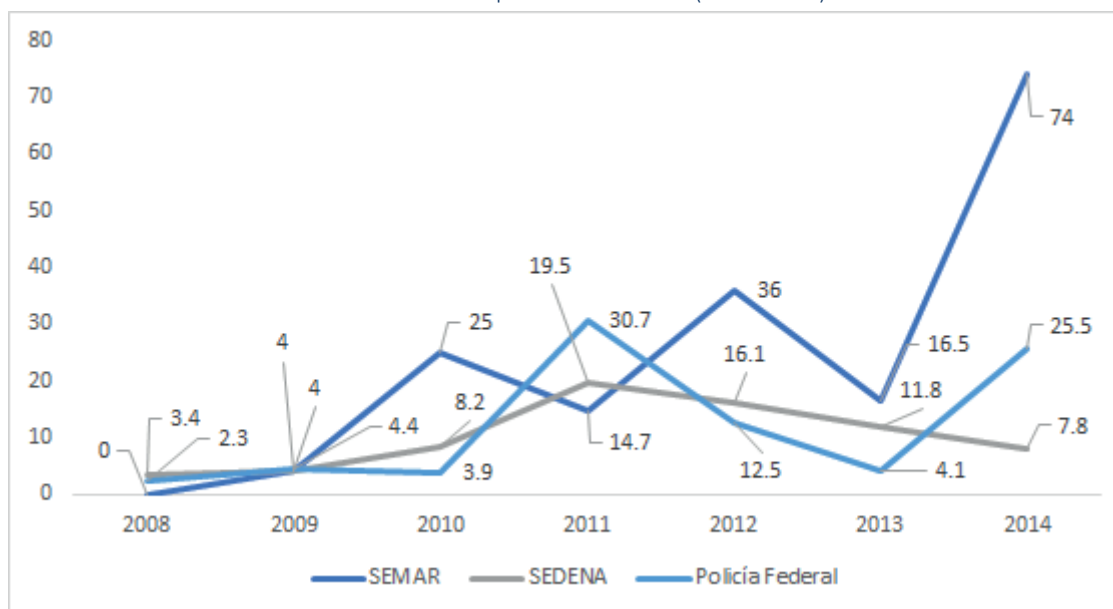
---

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

<sup>272</sup> 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.

<sup>273</sup> *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.<sup>274</sup>

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

---

<sup>274</sup> 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.<sup>275</sup>

### *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.<sup>276</sup>

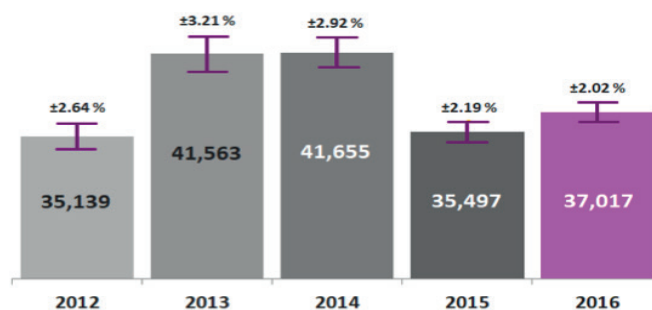
El tema de los derechos de las víctimas es de gran trascendencia debido al incremento de la incidencia delictiva en las personas. A nivel nacional, se estimó una tasa de 37,017 delitos por cada cien mil habitantes durante el año de 2016; es decir, 24.2 millones de víctimas, lo que implica un incremento 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.

---

<sup>275</sup> 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.

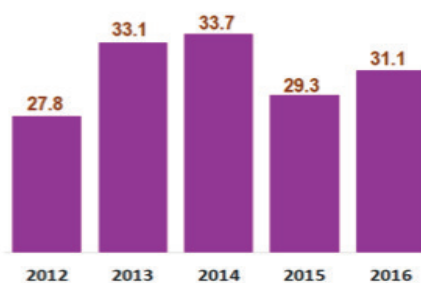
<sup>276</sup> Véase, Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología*. 15 ed. México, Porrúa, 2015. Ambrosio Morales, María Teresa, "Reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Víctimas del delito (Derechos y garantías: La ley del más débil", en *Revista de la Escuela 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, IJ, USAID, 2016.

Cuadro  
Tasa de delitos por cada 100,000 habitantes, 2012-2016<sup>277</sup>



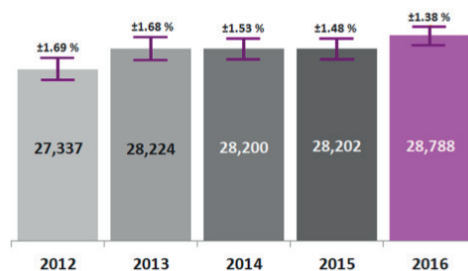
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

Cuadro  
Millones de delitos ocurridos 2012-2016<sup>278</sup>



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

Cuadro  
Tasa de víctimas de delito por cada 100,000 habitantes 2012-2016<sup>279</sup>



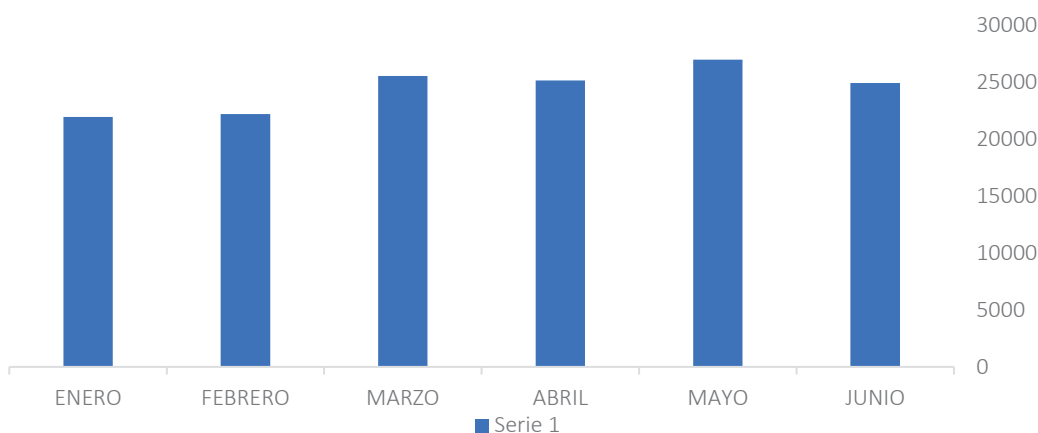
Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2017.

<sup>277</sup> 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](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.

<sup>278</sup> *Idem.*

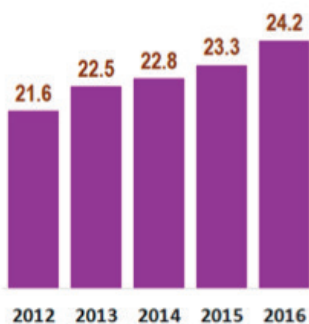
<sup>279</sup> *Idem.*

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 2012-2016<sup>280</sup>



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

<sup>280</sup> *Idem.*

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

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.<sup>282</sup>

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,

<sup>281</sup> 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>

<sup>282</sup> 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,<sup>283</sup> 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.

---

<sup>283</sup> 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,<sup>284</sup> así como prevenir, en todo momento, la victimización secundaria, la revictimización y establecer fondos de reparación.<sup>285</sup>

La legislación relativa a víctimas contempla la creación y el mantenimiento de un Registro Nacional de Víctimas.<sup>286</sup> 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 RENAVI tiene registro de 15,858 víctimas, de las cuales 64.18 por ciento

---

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

<sup>285</sup> 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.

<sup>286</sup> Artículo 96 de la Ley General de Víctimas.



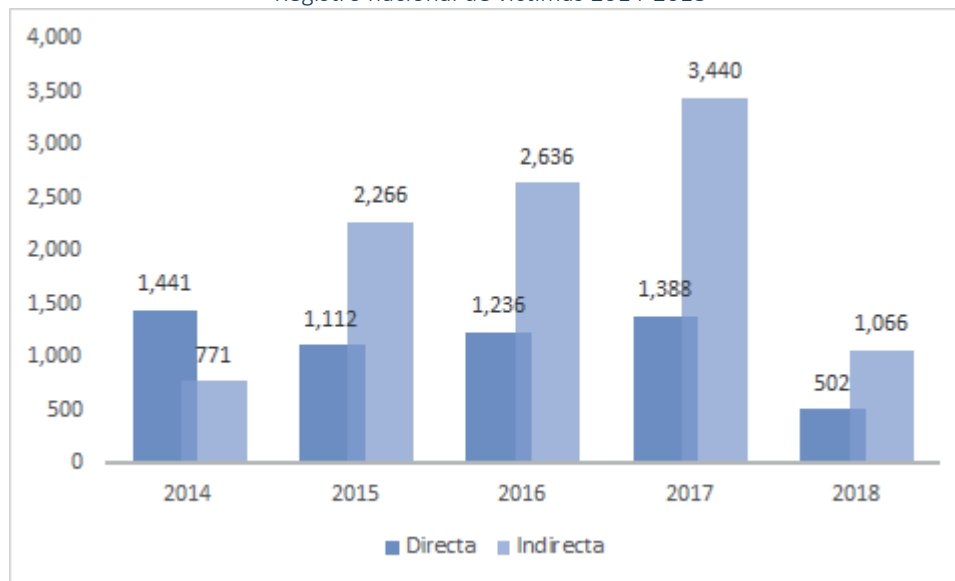
son víctimas indirectas teniendo como año de mayor registro 2014 y el 35.82 por ciento restante corresponde a las víctimas directas.<sup>287</sup>

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

<sup>287</sup> 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.<sup>288</sup> 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.<sup>289</sup> 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.

---

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

<sup>289</sup> 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.<sup>290</sup>

### *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.<sup>291</sup> 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

---

<sup>290</sup> 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.

<sup>291</sup> 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.<sup>292</sup>

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.<sup>293</sup>

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.<sup>294</sup> 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,

---

<sup>292</sup> 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.

<sup>293</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículos 323, 324 y 325.

<sup>294</sup> 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.<sup>295</sup>

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.<sup>296</sup>

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

---

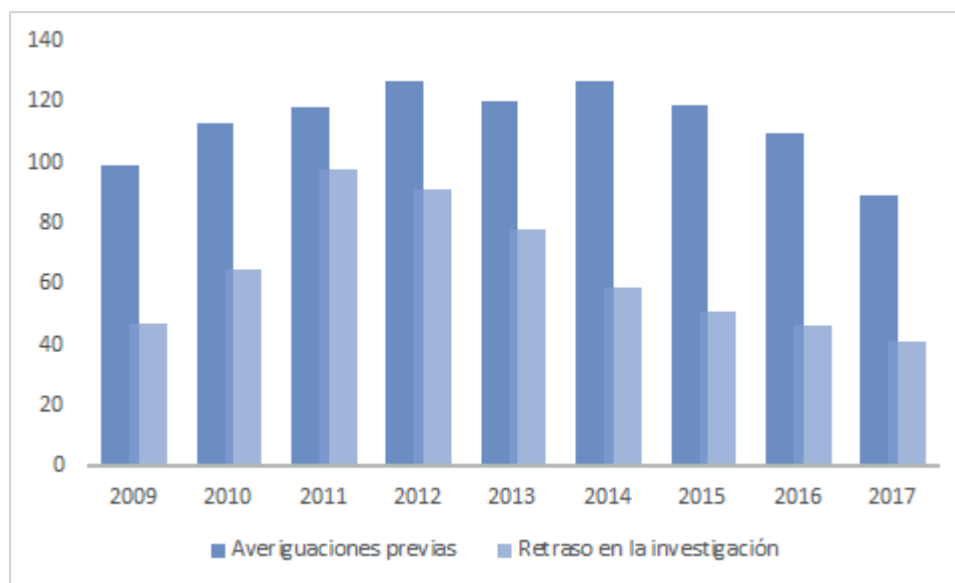
<sup>295</sup> Etapa de investigación en el proceso penal acusatorio. El plazo para su cierre es común tanto para el ministerio público, como para el imputado y su defensor (legislación del estado de chihuahua). Época: Décima Época, Registro: 2009145, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo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

<sup>296</sup> 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.<sup>297</sup>

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

<sup>297</sup> 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.<sup>298</sup>

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.<sup>299</sup>

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.<sup>300</sup>

### *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.

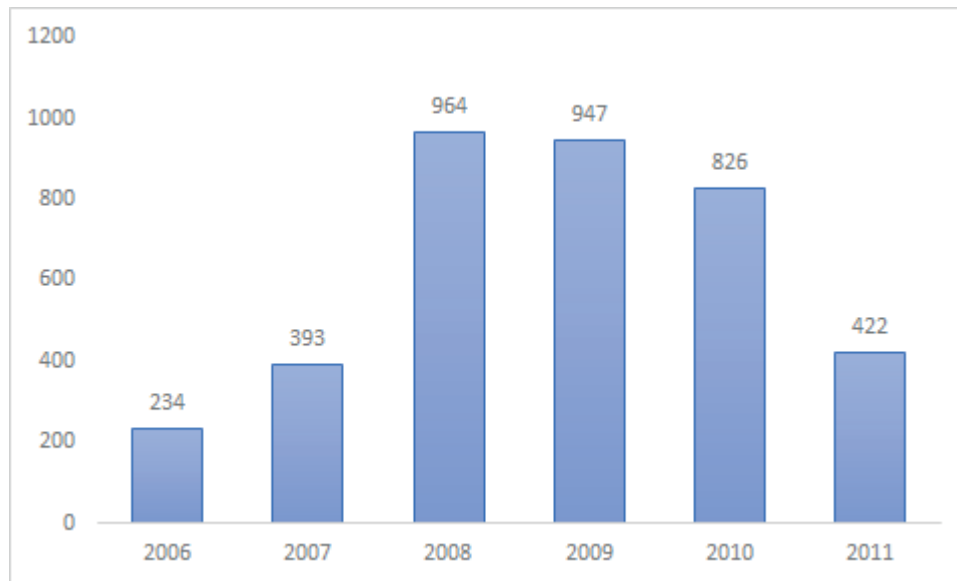
---

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

<sup>299</sup> 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](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0041_a.pdf), fecha de consulta 29 de octubre de 2018.

<sup>300</sup> Véase: PGR, *Comunicado 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.<sup>301</sup> 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.<sup>302</sup>

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

---

<sup>301</sup> 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.

<sup>302</sup> Artículos 282 a 288 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

el cateo no exige 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 comentario 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.<sup>303</sup>

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.<sup>304</sup> 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.

---

<sup>303</sup> 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_10.pdf), fecha de consulta 5 de abril de 2018.

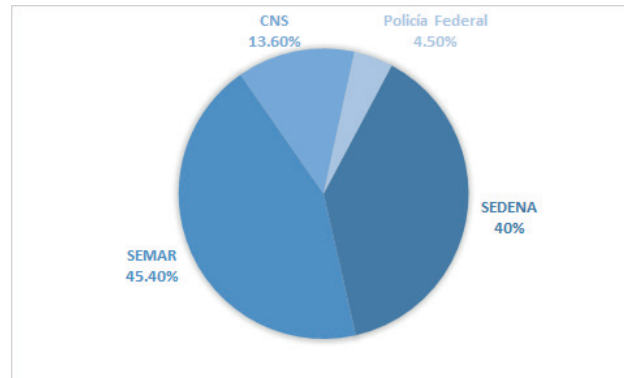
<sup>304</sup> CNDH, *Informes Anuales de Actividades*, op. cit.

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.<sup>305</sup> 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

<sup>305</sup> 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.<sup>306</sup>

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.<sup>307</sup>

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,<sup>308</sup> 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

---

<sup>306</sup> 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.

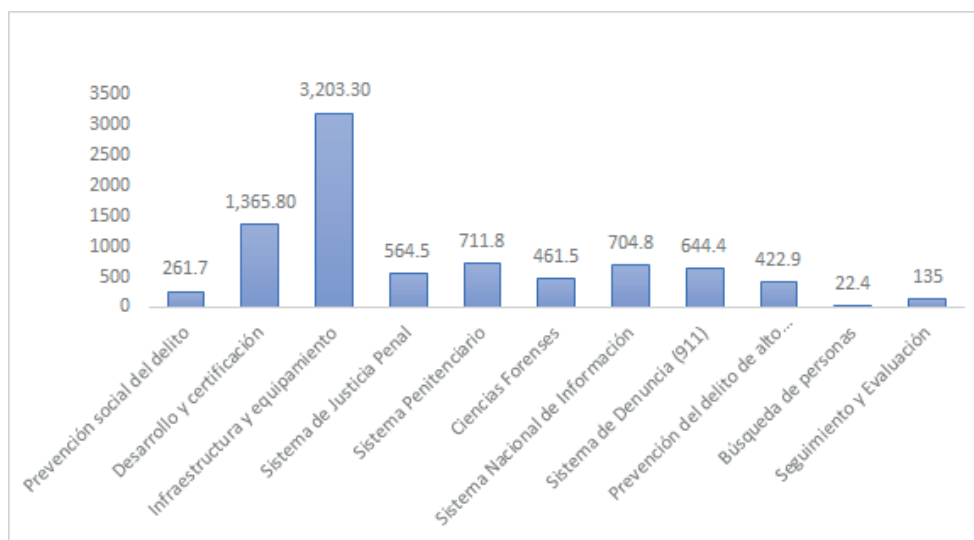
<sup>307</sup> Véase, Larrauri, Elena, *La herencia de la Criminología Crítica*, Madrid, Editorial Siglo Veintiuno, 1991, González Vidaurri Alicia y Augusto Sánchez Sandoval, *Criminología*, México, Porrúa, 2005.

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

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

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.<sup>311</sup>

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



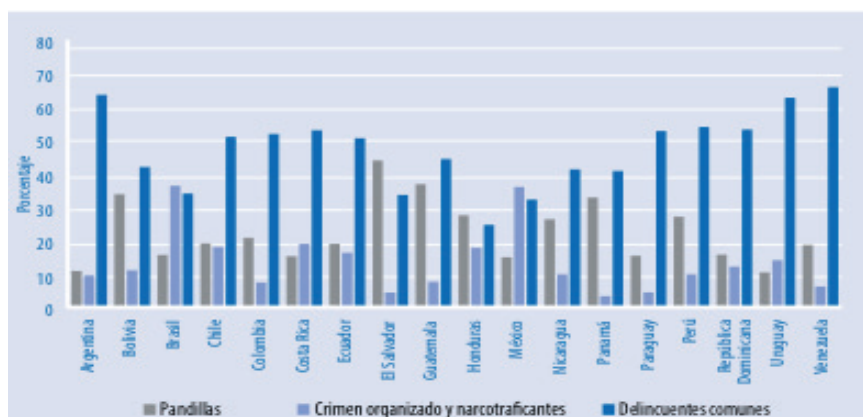
Fuente: Elaboración propia con base los datos del Mecanismo de Evaluación y Transparencia.

<sup>309</sup> 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.

<sup>310</sup> 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.

<sup>311</sup> 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 2012<sup>312</sup>



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 Latina<sup>313</sup>



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

<sup>312</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*, p. 76.

<sup>313</sup> *Ibid*, p. 101.



Civiles y Políticos.<sup>314</sup> 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.<sup>315</sup>

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.<sup>316</sup>

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;

---

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

<sup>315</sup> 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.

<sup>316</sup> 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](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.<sup>317</sup>

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.<sup>318</sup> 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,<sup>319</sup> y de responsabilidades de los servidores públicos,<sup>320</sup> en los ámbitos penal, administrativo y patrimonial del Estado, según sea el caso.<sup>321</sup> 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).<sup>322</sup>

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.

---

<sup>317</sup> ENVIPE, *op. cit.*

<sup>318</sup> *Idem.*

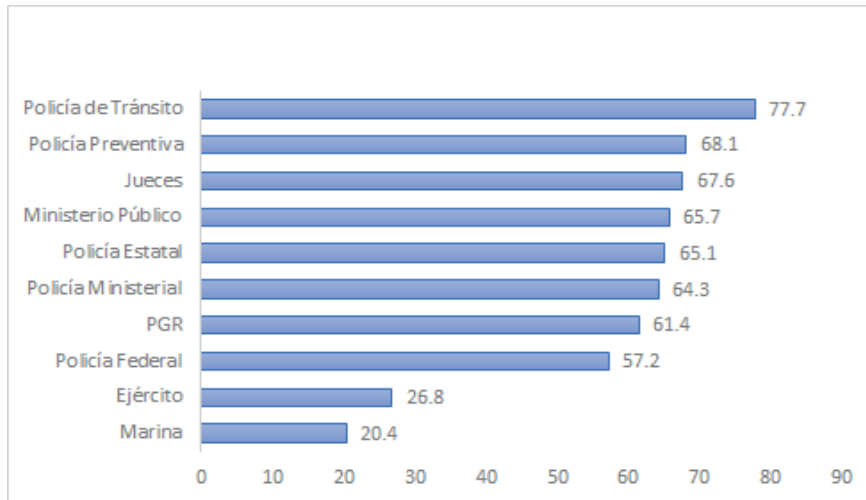
<sup>319</sup> CNPP y Ley General de Víctimas.

<sup>320</sup> 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.

<sup>321</sup> 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.

<sup>322</sup> 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 (Envipe 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.<sup>323</sup>

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.

---

<sup>323</sup> 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 inculpaado 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 inculpaado, 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.<sup>324</sup>

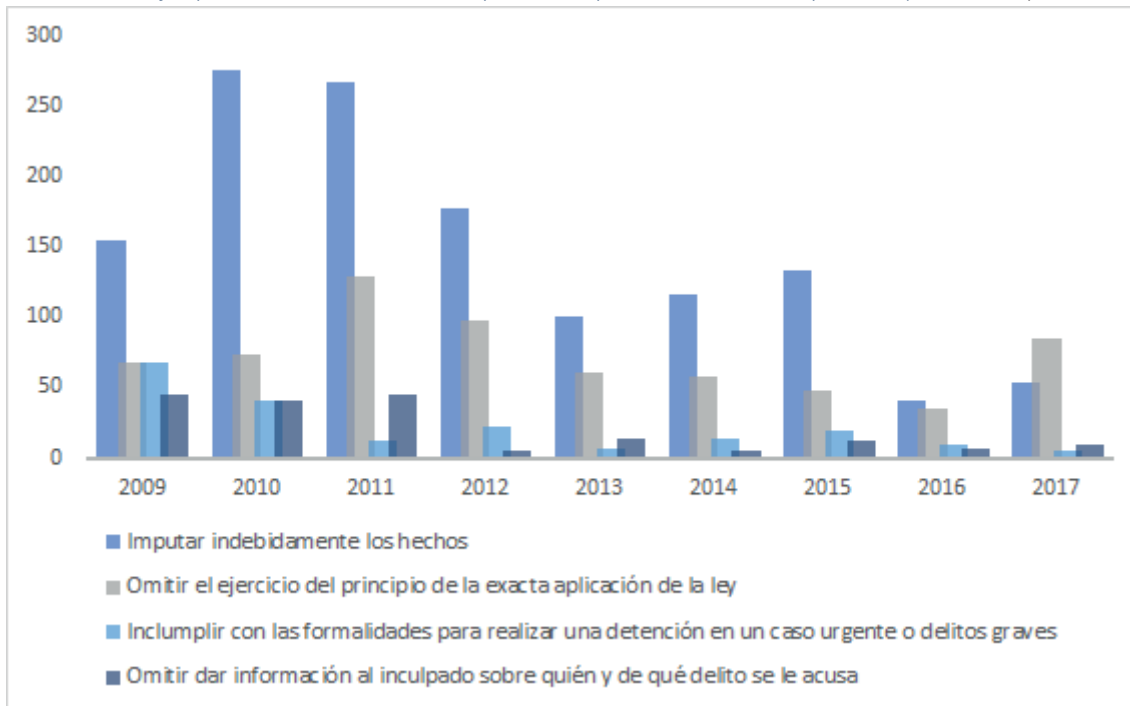
Cuadro  
Quejas presentadas ante la CNDH por actos que violan el debido proceso (2009-2017)

| 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 inculpaado 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.

<sup>324</sup> CNDH, *Derecho de audiencia y debido proceso legal*. Disponible en: [http://cndh.org.mx/Derecho\\_Audiencia\\_Proceso\\_Legal](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.

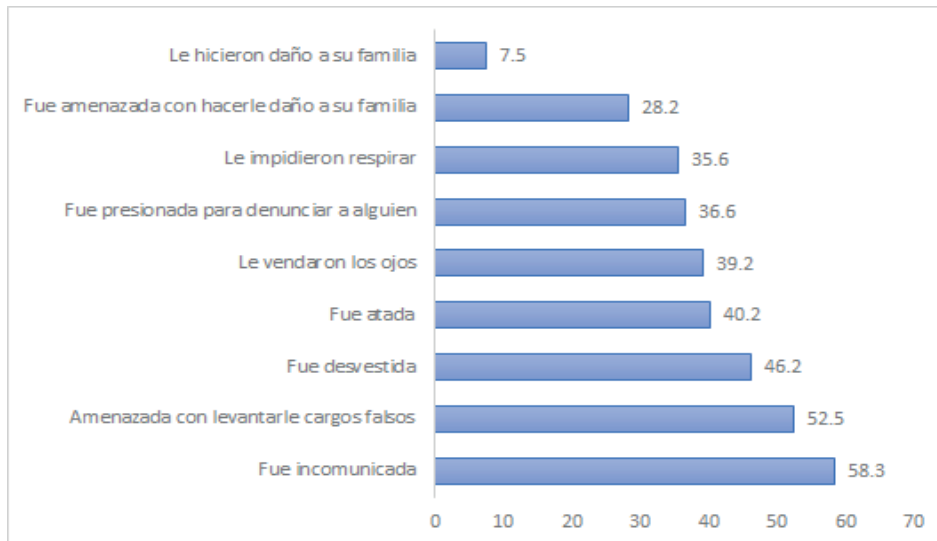
En los últimos años, a pesar de que las quejas en contra de actos tendientes a violar el debido proceso han disminuido de acuerdo con los informes de la CNDH, en el caso de la población privada de la libertad este tipo de acciones se muestran frecuentes desde el momento de la detención o arresto. En 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.<sup>325</sup>

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

<sup>325</sup> 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.<sup>326</sup>

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



Fuente: Elaboración propia con base en ENPOL, 2016.

<sup>326</sup> *Idem.*



## CAPÍTULO 5. PROPUESTAS

A continuación, se presenta un listado de propuestas para fortalecer la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de Procuración y Administración de Justicia, con especial énfasis en impulsar la incidencia de futuras recomendaciones, informes especiales y pronunciamientos. Las propuestas se exponen para tres momentos distintos: antes de la emisión del instrumento de posicionamiento, durante su elaboración, y para la fase posterior de difusión y seguimiento.

Las propuestas fueron desarrolladas por el equipo de investigación a partir de los testimonios de las 105 personas expertas que participaron en los grupos focales, quienes fueron entrevistadas individual o grupalmente. Para garantizar la confidencialidad y el anonimato fueron reunidas temáticamente y son acompañadas con la referencia multisectorial de quienes las aportaron ya sea de: OSC, organismo internacional, gobierno, poder judicial, academia y del personal de la CNDH.

### CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

1. En este documento aparecen las opiniones expresadas durante la aplicación de las técnicas empleadas, con el fin de mostrar la diversidad de puntos de vista.
2. Las opiniones de las personas expertas reflejan únicamente su punto de vista, no necesariamente del equipo de investigación.
3. Aunque algunas propuestas ya se están implementando, el equipo decidió enlistarlas, con el fin que la Comisión conozca las acciones que requieren de mayor difusión entre personas expertas en administración y procuración de justicia.

## A. Propuestas para las etapas previas al desarrollo del instrumento

### Propuesta 1

Agilizar los procesos que involucran las investigaciones por presuntas violaciones a derechos humanos. Buscar un rediseño de procesos para mejorar los tiempos de atención, identificación y caracterización con precisión de los hechos violatorios y los derechos humanos violados, así como de las acciones que pueden llevarse a cabo para resolver y notificar a las autoridades involucradas.

### Opiniones

Tal vez a través de la Dirección de Quejas, se pudiera considerar cuáles son las quejas que van a tener, que van a derivar en un expediente y cuáles se pueden atender de manera inmediata, porque yo siento que mucho del tiempo de los visitantes se destina justamente en quejas cuya resolución es inmediata porque es a través de una llamada telefónica al sistema de salud del cual se están quejando. Y bueno, la resolución es rápida. (CNDH)

Para ser más eficaces las recomendaciones o los informes especiales o las conciliaciones que creo que todavía contempla la CNDH, creo que es importante la agilidad que se le dé para su cumplimiento. (Gobierno)

### Propuesta 2

Generar mecanismos que faciliten la localización de las víctimas para dar seguimiento a las quejas y recomendaciones.

### Opiniones

Necesitamos ese vínculo más estrecho con la víctima para que ella nos proporcione y nos dé esa seguridad de podernos dar sus domicilios donde puedan ser contactadas. Porque es uno de los principales obstáculos para dar cumplimiento a las recomendaciones, la localización de las víctimas. (CNDH)

### Propuesta 3

Generar en el sitio web de la Comisión Nacional una plataforma que permita a la población interesada buscar datos estadísticos longitudinales sobre los derechos humanos violados, hechos violatorios, autoridades involucradas y otra información estadística que consideren pertinente. Se podría generar un sistema similar al de la OCDE, o del Banco Mundial para la presentación de estadísticas sobre derechos humanos a partir de la interacción del usuario con demanda y respuesta inmediata en gráficas, tablas y/o bases de datos.

### Opiniones

Una buena tecnología obviamente nos permite unificar cifras y tenerlas en lo posible en tiempo real y no solamente de la tortura, sino de todas las conductas que dimanen precisamente del uso ilegítimo de la fuerza y también de los cateos; porque dimanar más de un delito, es muy importante.

## B. Propuestas para el desarrollo del instrumento

### Propuesta 4

Generar criterios específicos para la elaboración de recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos. En general consideran que deberían ser más concretos, específicos y directos. Contar con una redacción más clara que permita comprender su contenido a diversas disciplinas. Que incluya un análisis del impacto social y psicosocial de la población víctima de violaciones específicas. En este sentido se propone que integren referencias de otros documentos e investigaciones externas.

### Opiniones

Yo siento que para el resto de la población la lectura de una recomendación es muy complicada. Creo que la Ley de Transparencia, justamente con estos lineamientos de la

protección de datos ha impedido que las recomendaciones sean muy ágiles. Como un ejemplo, una Visitaduría hace unos meses publicó una recomendación donde había agravios a 132 personas y dentro de un párrafo se señalan B1, B2, B3, hasta 132. O sea, la verdad es que simplemente de la lectura rápida de un documento así, pierde interés. Entonces, a mí sí me gustaría, si hubiese esa posibilidad de buscar un mecanismo que fuera mucho más accesible para el resto de la población. (CNDH)

Las recomendaciones surgen de un análisis y este análisis no tiene que ser sólo funcional, institucional, sino también de impacto social y psicosocial. (Gobierno)

Un informe especial entiendo que acusa políticas públicas, o sea, toma información y regresa datos que se van a resumir en la recomendación de implementación de cuestiones que tienen que ver con políticas públicas, pero estos instrumentos tienen que tener, como dice el compañero, una investigación que refleje qué es lo que está pasando en cada una de las zonas, porque cada estado, por ejemplo, te podría decir, tiene necesidades de seguridad distintas, tiene una infraestructura distinta y responden de forma distinta. (OSC)

Tenemos que diseñar, modificar y mejorar los instrumentos con los que contamos. Además de eso, pensaría que tendrían que generar estrategias para la atención de esto, tendrían que estar en las líneas prioritarias del ente público lo que van a trabajar y hacer una estrategia publicitaria, estrategia en la utilización de los instrumentos que tienen, porque tiene política pública y de acuse de responsabilidad; modificar las recomendaciones generales de tal forma que puedan establecerse en esas recomendaciones generales y plasmar de mejor manera los instrumentos que tenemos, para establecer una investigación contextual. (OSC)

Insistimos en la necesidad de armonizar y aplicar, a propósito de la expresión metodología, una metodología técnica integradora, coherente de unificación de la información. Ojalá en lo posible un único instrumento que se replique a nivel federal. (Academia)

### Propuesta 5 y 6

Evitar incluir dos recomendaciones o propuestas en un mismo punto recomendatorio con el objetivo que las autoridades tengan claridad para ejecutar y la CNDH para evaluar el cumplimiento de sus instrumentos de posicionamiento.

Ser puntuales en las recomendaciones y propuestas. Evitar recomendaciones que se prestan a la simulación o a un cumplimiento de ésta a partir de la emisión de un oficio.

Generar recomendaciones y propuestas específicas que incidan en la población objetivo y no sólo en procesos. Numerosos avances reportados por las instituciones para esta investigación se enmarcan en el ámbito normativo e institucional, pero no necesariamente en la reducción de las violaciones a los derechos humanos de las personas.

### Opiniones

Ser más puntual en las recomendaciones y no hacer un machote, casi, prácticamente para decir: “Se giran instrucciones” o “Se capacite personal”; así de: “Has capacitado a tantas personas, tanto es tu planilla de operativos, te hace falta capacitar a este personal”, o sea, como para ser más puntuales. (CNDH)

Saber muy bien qué problema está diagnosticando, me parece que no está claro y sobre eso hacer recomendaciones mucho más concretas. (Academia)

A veces se hacen llamados hacia una mayor capacitación de las instituciones que se consideran responsables de estos problemas o de que tengan un mayor conocimiento sobre los derechos humanos y a veces hay que ahondar mucho más en cuáles son las dinámicas institucionales y sociales que llevan a esos patrones problemáticos para dar algunas soluciones más de fondo, más a partir de investigaciones más profundas y a veces no llamados a tener una mayor capacitación que me parece que son bastante superficiales para solucionar los problemas de violaciones a los derechos humanos. (Academia)

Hace falta tener por parte de la Comisión Nacional ese atrevimiento de ser más específica en sus recomendaciones, creo que la sociedad civil valoraríamos más que hiciera menos recomendaciones, pero más específicas, que se puedan medir y no que tome como puntos de cumplimiento cosas que no aplican o que no se pueden verificar, que sean recomendaciones que se basen en números, en porcentajes, que sean comprobables y que sean más realistas. Como han mencionado, las recomendaciones tienden a ser más ambiciosas, más aspiracionales y de cierta manera a modo de que pueden encajar ahí cualquier respuesta del Estado. Entonces, si se es más específico yo creo que la sociedad valoraría más la función que cumplen los organismos públicos de derechos humanos. (Academia)

Yo sugeriría que fueran las recomendaciones, más específicas, que no den espacio a las instituciones que tienen que responder a respuestas ambiguas, sino que den datos concretos, que sería evaluar y a lo mejor una labor un poco compleja. (Academia)

Lo único es lo que te había dicho de hacerlos más cortos, más breves, porque además es más fácil que la gente tenga acceso a ellos. (Academia)

### **Propuesta 7**

Generar recomendaciones y propuestas que sean viables de dar seguimiento, de medir en algunos casos a través de indicadores específicos, incluso considerar la opción de incorporar éstos en el cuerpo del texto de la recomendación. Se sugiere recomendar preciso y poco para que las evaluaciones sean viables técnica, financieramente, pero sobre todo válidas y comprobables.

### **Opiniones**

Entonces creo que hay que apostar por indicadores fuertes en materia de violaciones a los derechos humanos de distintas fuentes, a veces son fenómenos bastante opacos, e instituciones como la Comisión Nacional tienen que dialogar críticamente con esos

productos e incorporarlos a sus informes para darles mayor fuerza a sus sugerencias y a sus recomendaciones. (Academia)

Pensando en cómo podría mejorar la recomendación y pensando en que siempre se dice lo mismo, que hay que poner los programas en la capacitación y que nunca se evalúa; la recomendación completa podría ser esto más la implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación de los programas de capacitación en estos temas. (Academia)

Tenemos que tener dos o tres indicadores básicos que nos estén diciendo que el problema está igual o va para peor, según muchas de las cosas que dicen aquí. (Academia)

Para ver si es efectiva y si es transformadora de manera muy específica [...] “cómo realmente se cumplen o no”, también tiene que ver con el sistema de medición. (Organismo Internacional)

### Propuesta 8

Se propone que las recomendaciones incluyan un plazo sugerido en el que se hará revisión, actualización o seguimiento por parte de la CNDH, para que las instituciones los consideren.

### Opiniones

Creo que valdría la pena someterlos cada un determinado tiempo a revisiones para actualizaciones necesarias, creo que esto es fundamental.

### C. Propuestas para la fase posterior a la emisión del documento

#### Propuesta 9

Institucionalizar el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales con una metodología homologada y temporalidades específicas.

#### Opiniones

No existe un seguimiento como tal, como es en las ordinarias o en las de violaciones graves. Entonces, creo yo que la Comisión Nacional sí necesita hacer, es como un área de oportunidad para nuestra institución generar esos reportes, sería sumamente importante, porque si bien es cierto veríamos el comportamiento de las autoridades ante estos estudios que la Comisión hace para poder determinar cuáles serían las conductas de Las autoridades ante la sociedad y hasta dónde sean permitidas (CNDH)

El seguimiento en este tipo de recomendaciones es importante, pero un seguimiento pensando en las autoridades destinatarias, para ello la Comisión Nacional y sus áreas de seguimiento seguimiento, deben vigilar que verdaderamente se cumpla la recomendación. (OSC)

#### Propuesta 10

Dar seguimiento a las recomendaciones e informes, no sólo a partir de indicadores estructurales y de proceso, sino también de resultados, es decir, que se realice trabajo de campo e investigación con población objetivo y no sólo trabajo de seguimiento en gabinete.

#### Opiniones

En la parte de la implementación, pues hay una falta de seguimiento. Si bien ahora hay una Dirección General que ha ayudado mucho a dar seguimiento a esto, también es que sigue concentrando en una especie como de solo recibir oficios de cómo va, pero no en asegurarse que las recomendaciones se estén implementando de manera adecuada.



### Propuesta 11

Considerar una plataforma que permita dar seguimiento en tiempo real y público del cumplimiento de los puntos recomendatorios y propuestas de los informes a partir de la actualización de la página de la Comisión Nacional.

### Opiniones

Un sistema de monitoreo, de seguimiento de las recomendaciones y de evaluación a nivel nacional, o sea, que realmente veamos el impacto que va teniendo el cumplimiento de la recomendación y si se advierte que hay omisión o un cumplimiento parcial, inmediatamente un plazo para una, una advertencia primero porque hay que persuadir, una advertencia y si aun con la advertencia no se cumple que sobrevenga una sanción para la institución que no cumpla. (Gobierno)

### Propuesta 12

Generar un mecanismo, sitio web o cualquier otra plataforma interinstitucional que permita transparentar los procesos de seguimiento las recomendaciones de la CNDH donde también las instituciones a las que se dirigen las recomendaciones puedan informar de las acciones implementadas.

### Opiniones

El seguimiento de las recomendaciones no es público, entonces se realiza de manera documentada, directamente a la Coordinación Jurídica, quien evalúa las pruebas que se están dando para su cumplimiento. (CNDH)

Estaría bien implementar algún mecanismo en el que se vea puntualmente el punto recomendatorio y que realmente, o sea, sí se hace pero que sea abierto, por lo menos de manera interna a la Comisión Nacional, tanto para el seguimiento como para la emisión de nuevas recomendaciones. (CNDH)

### Propuesta 13

Optimizar la difusión. Priorizar la comunicación con la población general sobre cuáles son las tareas de la CNDH, para romper con el estigma de ser una defensora de delincuentes, y brindar información sobre cuáles son los derechos humanos de la población en general y cuando éstos son vulnerados. En este sentido, se propone el empleo de diferentes soportes, tanto medios tradicionales como los vinculados a las nuevas tecnologías, así adaptar estos mensajes a las características de las diferentes subpoblaciones destinatarias.

### Opiniones

Creo que es una labor de una adecuada estrategia de comunicación a la sociedad que sirve o para definir la función real de la Comisión Nacional, que da por hecho que todos lo sabemos y no es así, de verdad que no es así. Y en esa medida, creo que va a contribuir a que su función se entienda y se comprenda y, por lo tanto, que la sociedad civil también se una a esa exigencia a las instituciones de responder y de respetar los derechos humanos. Yo creo que hace falta una adecuada comunicación de derechos humanos más específica, porque sí vemos: “la Comisión defiende tus derechos”, pero no se especifica, repito, cuáles son, cómo son y ante quién los defiende. (Academia)

Utilizar otros medios para que la gente los conozca y también, incluso hasta para las mismas autoridades podrían servir mucho cómo difundir, y ese es un obstáculo que tenemos que, muchos de nosotros a veces ni siquiera sabemos que emiten un informe o alguna cuestión así. (CNDH)

Para difusión del público en general, alguien que tuviera interés de qué pasó aquí, que en unas 10, 15 páginas, o sea, resúmenes súper ejecutivos, pudieran dar cuenta de la generalidad, y si quieren la particularidad se tiene todo el documento. (CNDH)

Respecto a cómo difundir la labor de las comisiones, creo que la fama que tienen, como mencionaba el profesor de que las instituciones de derechos humanos defienden a los delincuentes, creo que se basa mucho en el desconocimiento de qué hace una comisión que defiende los derechos humanos. (Academia)

Creo que el pensar en otro tipo de materiales y no un documento escrito, puede ayudar un para que se tenga el conocimiento, videos, no sé, otro tipo de canales que, no soy comunicóloga, pero que creo que los canales los hay. (CNDH)

Creo que nos falta comunicación en otros lugares y entrar por los cinco sentidos del ser humano, que es como aprende y se le quedan las cosas muy fáciles. Entonces, si no le llegas a los cinco sentidos del ser humano no aprende, no entiende y no razona y no comprende lo que estás diciendo. Entonces, creo en ese sentido que nos falta buscar los cinco sentidos en el cómo llegar a la población y al cómo decirle y en esta parte creo igual, cuando habla a las víctimas, pues llegarle por los cinco sentidos, para que entonces le des la confianza, la seguridad y entonces te puedan proporcionar más información, pero tú tienes que brindársela. (CNDH)

Bueno, yo creo que es un problema en educación. [...] Si oímos nosotros cómo las autoridades utilizan los tiempos de radio y televisión, son puras estupideces. “El Senado de la República ha legislado”, a nadie le importa. Entonces, yo he pensado que si los tiempos oficiales del Estado, en vez de estar con estas tonterías, se utilizaran en educar a la población en respeto de los derechos humanos y en generar el respeto a la ley, sería otra cosa. (Academia)

Es importante el uso del lenguaje, además del medio de comunicación el uso del lenguaje es importante, quizá tomar en consideración la población a la que se está llevando el mensaje y marcar cuál es la utilidad. Todos sabemos que tenemos derechos, ¿y? O sea, si yo busco una utilidad del mensaje, no sólo te digo “tienes derecho, sino la utilidad de éstos, te sirven para esto y los podrías exigir de esta forma, y si no tienes idea comunícate con nosotros, entonces quizás pudiera tener un impacto más alto” (CNDH)

### Propuesta 14

Difundir los instrumentos de posicionamiento y demás contenidos que genera la Comisión Nacional entre sus trabajadores para que las conozcan y utilicen, así como con las Comisiones estatales de derechos humanos.

### Opiniones

Hay muchos compañeros que no conocen, inclusive te comento, o sea, algo muy normal, pero le digo: “Oye, es que revisa esto”, “¿Y eso dónde está?”, “En tu página”, en tu página como servidor público, es de tu institución, es tu información y es la que tú puedes proporcionar. Entonces, sí nos falta un poquito más de capacitación a todos. (CNDH)

Si son debidamente difundidos y de fácil consulta, yo recientemente he visto que ahora ya se acompañan como de un comunicado público y que se sube a la página, pero eso todavía no se hacen otras acciones como para compartir con la Red de Comisiones Estatales en todo el país, que es algo que podría ser muy fácil y tratar de hacer otras medidas para que ellos también se apropien. (OSC)

## 6. CONCLUSIONES

**Primera.** El principal reto de la reforma constitucional de 2008 en materia penal es que pueda consolidarse de manera cabal e integral, en todo el país, teniendo como marco de actuación a los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales adoptados por nuestro país en la materia. En la actualidad se puede decir que se cuenta, en términos generales, con el marco normativo y la infraestructura necesarios para llevar esto a cabo. Sin embargo, hay desafíos en diversas materias como en el personal que opera el sistema, el cual todavía es insuficiente y, además, aún no cuenta con una sólida formación en materia de derechos humanos que le permita prevenir que estos derechos sean vulnerados durante los procesos penales. Para ello, es necesario que los operadores de justicia continúen con una profesionalización integral que les permita, en última instancia, un cambio cultural, lo cual redundará en que brinden una mejor atención a la población implicada en los procesos penales y hagan más eficaz el acceso a la justicia. Además, es preciso que el Estado garantice de forma cabal los derechos de las víctimas y apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para abordar el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto.

**Segunda.** Es preciso señalar que existen distintos retos en la agenda nacional pendientes de fortalecer y consolidar, y que se encuentran relacionados con el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, como son:

- a) El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de México, por ejemplo, atender a lo señalado en los casos de las señoras Valentina Rosendo o Inés Fernández en donde se documentó la vulnerabilidad de las personas inmersas en contextos con una fuerte presencia militar; ahí resulta necesario fortalecer la instrucción en el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, pues como se observa en las recomendaciones emitidas por violaciones graves, la CNDH encontró en la mayoría de ellas una débil formación en la materia. O en los deberes de prevención, pues en el caso *Campo Algodonero*, el tribunal internacional señaló expresamente la omisión del Estado en fomentar la previsión de violaciones a derechos humanos, máxime cuando tenía pleno conocimiento de un contexto de violencia y precariedad que hacía fácilmente deducir la comisión de ilícitos de esa naturaleza.

- b) La necesidad de fomentar una cultura de la prevención, para ello resulta útil lo contenido en el “Marco de análisis para crímenes atroces” de las Naciones Unidas, en donde a modo de manual se ofrece una guía para identificar factores de riesgo que puedan generar violaciones graves o crímenes atroces. Entre dichos factores de riesgo, se presentan varios cuya actualización se ha verificado en el país: situaciones de conflicto armado (militarización de la seguridad pública, Ley de Seguridad Interior); registro de violaciones graves a derechos humanos (12 recomendaciones de la CNDH por ese motivo en seis años), razones que justifican el uso de la violencia por parte del Estado en contra de poblaciones, personas o comunidades (como ocurrió en Nochixtlán, Chilpancingo y Ocoyucan) entre otros.
- c) El fortalecimiento y la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de la Constitución, el cual implicará una nueva miscelánea penal con relación a las autoridades y los servidores públicos, y tiene una estrecha relación con las actividades que la CNDH desarrolla en materia de protección de los derechos humanos; pero que de manera urgente, requiere terminar de configurarse mediante el nombramiento del fiscal y la integración total de los sistemas locales; y una vez logrado lo anterior vincular eficazmente la agenda de seguridad pública con el programa del SNA.
- d) El establecimiento eficaz de una colaboración interinstitucional entre la CNDH y todos los niveles de gobierno y poderes en materia de administración y procuración de justicia y seguridad pública, que permita prevenir retrocesos a los avances en materia de derechos humanos, como la Ley de Seguridad Interior, la cual restringe los derechos y libertades de las personas frente al abuso de las autoridades, con el argumento de “mantener el orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional”. Lo que requiere fortalecer la campaña de difusión del papel preponderante que la CNDH tiene en el tránsito a la justicia acusatoria y así revertir la percepción inexacta y hostil de la sociedad y de las autoridades.
- e) Privilegiar la prevención del delito, la libertad, el debido proceso, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la reparación integral de las víctimas, la reinserción social y la justicia restaurativa, todos aspectos enmarcados en la Constitución y los instrumentos internacionales adoptados por México en materia de derechos humanos, iniciando por la instrucción a los Ministerios Públicos y a los

representantes de las víctimas para que comprendan la riqueza del bloque de alternatividad y se abandone paulatinamente la creencia de la naturaleza exclusivamente punitiva del derecho penal.

- f) Comprender que las personas víctimas y ofendidos forman parte del proceso penal y han dejado de ser meros observadores prácticamente ajenos al desarrollo del juicio; por ello se torna necesario brindar a las víctimas la posibilidad de contar con un representante legal, tal como lo prevé el texto constitucional; de otro modo, continuarán como terceros ajenos y en consecuencia no se colmarán los objetivos que establece el artículo 20 constitucional. Para esto, será indispensable contar con una instancia a modo del Instituto de la Defensoría Pública, pudiendo ser éste mismo, que realice esa labor.
- g) La protección de grupos en situación de vulnerabilidad con un enfoque diferencial y especializado, así como la aplicación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las acciones del Estado, pues como documentan las recomendaciones en materia de Violaciones Graves, no se otorga el trato debido, ni se adopta la perspectiva adecuada a los casos que involucran personas indígenas, niños, niñas o adolescentes o mujeres.
- h) Fortalecer la eficacia de los derechos humanos en temas como tortura, arraigo, desaparición forzada de personas, trata de personas, violencia contra las mujeres, reparación integral a víctimas y militarización de la fuerza de seguridad pública.
- i) Promover la calidad, eficiencia y eficacia del sistema de procuración e impartición de justicia penal tomando en consideración las deficiencias y fallas que aún presenta, a fin de construir fiscalías proactivas y articuladas con las demás instancias relacionadas con la procuración y administración de justicia para lo cual tendrá que diseñarse una auténtica Política Criminal para el Estado mexicano, mejorar los sistemas de información y comunicación de la misma y atacar las fallas identificadas en este diagnóstico y así lograr una auténtica fiscalía independiente que satisfaga los ambiciosos extremos del artículo 102 constitucional.
- j) Mejorar la participación de la sociedad civil en el sistema de procuración e impartición de justicia ya que con ello se propicia una visión transparente y de rendición de cuentas sobre su operación. Para ello será necesario mejorar la confianza que la ciudadanía tiene de las instancias de procuración y administración de justicia, la cual se encuentra

muy debilitada por la corrupción e impunidad persistentes, que afectan directamente al goce y ejercicio de los derechos humanos.

- k) Plantear seriamente la necesidad de complementar y fortalecer la conducción de las investigaciones en México, sobre todo tratándose de crímenes atroces o violaciones graves, lo cual pudiera lograrse si se acepta la necesidad de contar con un mecanismo internacional que sea capaz de investigar a delincuentes y autoridades dada la colusión registrada en varios documentos y comprender la complejidad de las alianzas establecidas entre ambos. Del mismo modo, sería prudente discutir y valorar la opción presentada por el Poder Judicial de la Federación acerca de la conformación de Comisiones de la Verdad lideradas por las víctimas u ofendidos.
- l) Asegurar que la formación actual de los abogados contemple la naturaleza vigente del Derecho Penal, Procesal Penal, Constitucional y de Derechos Humanos; para lo cual se requiere que las escuelas y facultades de Derecho en el país reformen y actualicen sus planes de estudio, en el sentido de que por lo menos adopten como guía el programa formulado por la SETEC y la metodología en la enseñanza de los derechos humanos propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que implicará fomentar los análisis jurídicos a partir de casos, que les ayude a desarrollar las competencias necesarias para actuar en un proceso penal acusatorio, sea como juez, fiscal, defensor o asesor jurídico.
- m) Atender a la formación en materia de Deontología Jurídica acorde al paradigma actual, pues la Encuesta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, recabó opiniones en el sentido de que el ejercicio de la abogacía en México no ha sido suficientemente regulado en aspectos de ética y responsabilidad profesional, por lo que la propuesta de creación de una Ley General de Carreras se considera acertada. Quizá este sea un paso decisivo en el combate a la corrupción,
- n) La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha trascendido en forma positiva y transversal en el derecho mexicano, a través de un cambio cualitativo y cuantitativo en materia de protección integral de los derechos humanos de todas las personas en territorio nacional. En materia penal, la reforma se ha visto reflejada en la actuación del Estado y sus autoridades, al someter la planeación del combate a la criminalidad a los derechos humanos y a los estándares establecidos en los tratados internacionales de los que México es parte. No obstante, estos beneficios al momento, únicamente se presentan de manera formal o nominal, pues requiere una real



apropiación de los principios del sistema por parte de autoridades y sociedad, incluidas víctimas y criminales, pues los objetivos tanto de las reformas constitucionales que aquí se han planteado, exigen niveles de comprensión y operación que a la fecha no se han generado en el país de forma homogénea, cuenta de ello dan las numerosas recomendaciones emitidas por la CNDH en las que se realizan señalamientos expresos a las Procuradurías y Fiscalías por labores ineficientes, equivocadas e ilegales. Ante ese panorama, se considera que transcurrirá un periodo prolongado de tiempo antes de que el sistema opere a cabalidad en el país,

- ñ) Es necesario aclarar las responsabilidades que las autoridades tienen en la investigación de los delitos, pues como quedó descrito, el artículo 21 constitucional se presta a interpretaciones contradictorias en el sentido de la autonomía y preponderancia que las policías tendrán bajo este modelo; de otro modo, ante la posible duplicidad y ambigüedad de funciones ni policías ni fiscales realizarán las actividades necesarias, que como se ha visto resultan fundamentales para el adecuado ejercicio de acceso a la justicia y a la verdad,
- o) En los últimos 20 años nuestro país ha impulsado un proceso para la homologación de los procedimientos y las normas que rigen el actuar de las 33 Procuradurías o Fiscalías existentes en el país. Este desarrollo normativo y el proceso de transformación del sistema de justicia penal ha cobrado mayor impulso a nivel federal a raíz de la implementación de las reformas constitucionales de los últimos años. Sin embargo, este proceso aún no está concluido, ni siquiera en el ámbito normativo, por lo que falta mucho por hacer para lograr cuando menos la uniformidad normativa,
- p) El modelo garantista de procuración e impartición de justicia penal que se pretende implementar en México debe atender a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. En ese tenor, la labor de la CNDH resulta de vital importancia para la construcción de los estándares y del sistema normativo de justicia penal, el cual aún está en construcción y desarrollo,
- q) Un correcto modelo de procuración e impartición de justicia debe estar fundado, además de en el cumplimiento de la legalidad y el respeto al Estado de Derecho, en una serie de principios, reglas y criterios de interpretación debidamente establecidos y desarrollados dentro del sistema jurídico penal, de tal forma que se propicie una efectiva protección y disfrute de los derechos humanos de todas las personas que resulten relacionadas en una investigación o un proceso penal,

- r) Los nueve temas de las Recomendaciones Generales y los Informes Especiales emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que son objeto de este proyecto de investigación, son una muestra representativa de cómo ha influido la actividad de este órgano constitucional autónomo en la protección de los derechos humanos de las personas involucradas en materia de justicia penal.
- s) La reforma constitucional de 2008 en materia penal es solo el primer paso para fortalecer y consolidar un sistema de procuración de justicia que sea garante de los derechos humanos de todas las personas en el proceso penal.
- t) El cumplimiento de los estándares establecidos en los tratados internacionales adoptados por México y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra de nuestro país es una parte sustantiva y crucial para lograr la eficacia en el ejercicio de los derechos humanos de las personas en el país.
- u) Es preciso que el Estado apueste por la aplicación de la justicia restaurativa para resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo a los delincuentes responsables de sus acciones y también involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto. Es decir, se trata de llevar a cabo prácticas que ofrezcan a todas las partes involucradas la oportunidad de participar activamente en la solución del conflicto, trascendiendo así la lógica exclusivamente punitiva del Derecho Penal, la cual en nuestro país no ha resultado del todo satisfactoria.
- v) 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, 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.
- w) 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.

- x) Para poder aplicar la justicia restaurativa 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. Así, hay un papel activo de la víctima del delito, lo que concuerda con el papel otorgado a las víctimas por el artículo 20 constitucional en su apartado B, el cual considera a las víctimas como parte activa en el proceso y les otorga facultades de las que antes carecían, pues además de ser titulares de derechos de atención o salvaguarda, también se les concibe como coadyuvantes con el Ministerio Público y como acreedoras a la reparación del daño, lo que es en sí mismo un fin del proceso penal.
- y) 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:
  - i) que la respuesta al delito debe reparar en lo posible el daño sufrido por la víctima.
  - ii) que los delincuentes lleguen a entender que su comportamiento no es aceptable y que tuvo consecuencias reales para la víctima y la comunidad.
  - iii) que los delincuentes pueden y deben aceptar la responsabilidad por sus acciones.
  - iv) 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.
  - v) que la comunidad tiene la responsabilidad de contribuir en el proceso.
- z) Para que en México puedan establecerse procesos de justicia restaurativa debe garantizarse la equidad procesal, la cual, a pesar de estar contemplada en el artículo 20 constitucional, tiene carencias importantes en la práctica. 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.
- z1) 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.

z2) Uno de los principales retos que tiene el Sistema de Procuración y Administración de Justicia gira en torno a los derechos de las víctimas del delito. Por su naturaleza, no se trata de un reto singular sino que abarca una serie de circunstancias que en sí mismas representan desafíos importantes a los operadores jurídicos y al Estado en el marco del proceso penal acusatorio y el régimen constitucional actual.

**Tercera.** La atención a las víctimas debe ser integral, de modo que trascienda la sola aplicación de las normas, y debe promover e incluir los mecanismos que materialicen el acompañamiento, la verdad, la justicia y la reparación.

**Cuarta.** Son responsables de la atención a las víctimas a todas las autoridades implicadas en la defensa y protección de los derechos así como de la procuración y administración de justicia al tratarse de un asunto prioritario del Estado, pues la obligación de la autoridad es escuchar las necesidades de las víctimas y generar vías para responderles efectivamente.

**Quinta.** La atención integral para las víctimas debe enfocarse de manera particular a las víctimas directas e indirectas de delitos especialmente lesivos como la desaparición forzada de personas o la trata de personas, los cuales demandan la atención prioritaria del Estado mexicano ya que han evidenciado problemáticas más complejas que deben ser atacadas en conjunto tales como las violaciones sistemáticas del procedimiento y la participación en grados preocupantes de agentes del Estado en su comisión y sobre todo el alarmante grado de impunidad al respecto.

**Sexta.** Las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y de trata de personas, por el radio de afectación que proyectan, no pueden darse por satisfechas con la mera identificación, procesamiento y sanción de los responsables, sino que demandan acciones posteriores o concomitantes de la autoridad, como el localizar el destino de la persona o sus restos, atención psicológica, reparaciones económicas, garantías de no repetición, pero sobre todo conocer la verdad de lo acontecido a sus familiares desaparecidos; respecto de la trata

de personas, el primer objetivo es visibilizar y sensibilizar a las personas sobre la naturaleza y repercusiones del delito.

**Séptima.** Para lograr la atención integral de que son titulares las víctimas es necesario profesionalizar, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos sobre todo respecto de los fines del proceso penal actual e informarse sobre las posibilidades o alternativas que pudieran solucionar los conflictos y dar por terminados los procesos, como es el caso de la Justicia Restaurativa, considerándola como una pieza importante en la creación de un Estado humanista que realmente proteja, promueva y respete permanentemente todos los derechos reconocidos. Esto porque su objetivo es privilegiar a la víctima promoviendo el perdón, sin que esto signifique la ausencia del castigo, sino que prioriza el proceso de reparación en todo momento, buscando una reestructuración de las relaciones entre las personas.

**Octava.** La importancia de brindar una atención integral a las víctimas radica en que permite cristalizar derechos fundamentales como el derecho a la integridad física y emocional, a la verdad, al acceso a la justicia y a la reparación del daño, todos los cuales han sido objeto de observación en las recomendaciones emitidas con motivo de las violaciones graves a derechos humanos. Al mismo tiempo cumple con los cometidos básicos exigibles al Estado como el combate a la impunidad y a la corrupción, además que a través de ello se fortalecen las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que es un resultado natural del develamiento de la verdad.

**Novena.** En última instancia se debe reconocer que el respeto de los derechos de todos, incluidas las víctimas redunda en la consolidación del Estado democrático por lo que no debe ser tomado como una mera retórica discursiva.

**Décima.** Es necesario optar por una política criminal que cuente entre sus pilares los derechos de las víctimas, para lo cual se requiere: capacitación del personal de todos los órganos involucrados en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia; sensibilización de las propias partes involucradas y de la sociedad respecto de los fines del proceso penal; remoción de obstáculos legales e institucionales que permitan ampliar las decisiones de jueces y fiscales de modo que no se agoten en la sanción de los delincuentes; observar, comprender y ponderar la importancia de las medidas alternas de justicia como la Justicia Restaurativa; redoblar esfuerzos en la comprensión de las implicaciones de los delitos especialmente dañosos como la desaparición forzada y la trata de personas, y reconocer la importancia fundamental de la CNDH como mediadora e investigadora, así como valorar la necesidad de cumplir con sus recomendaciones bajo la lógica de la reparación integral y la debida actuación en pro de la

vigencia del Estado democrático de derecho y no como un obstáculo en las labores de investigación y juzgamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- ÁLVAREZ LEDEZMA, M., *Acerca del concepto “Derechos Humanos”*. México: McGraw-Hill, 2003.
- BARATTA, Alessandro, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal*, México, Siglo XXI, 1998.
- BÁEZ CORONA, J. F., *Eficacia de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México y la reforma constitucional 2011. Una voz pro persona*. Veracruz, México: Universidad Veracruzana, 2011.
- CARPIZO, J., El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. *Anuario de Derechos Humanos*, 10, 83-129. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2009.
- CONTRERAS, M., *10 temas de derechos humanos, México*. México: Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- 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.
- DEL OLMO, Rosa, *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1999.
- DÍAZ ARANDA, Enrique, *Dolo*, México, Porrúa, 2010.
- DOMÍNGUEZ TREJO, Benjamín, El estudio de las mentiras verdaderas, reseña sobre abusos con el polígrafo, México, CNDH, 2004.
- 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.
- 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](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reforma.constitucional.pdf).

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.

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.

GARLAND, David, La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Barcelona, Gedisa, 2005.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia y Jorge Witker Velázquez, Las víctimas en el sistema penal acusatorio. México, UNAM, IJ, USAID, 2016.

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, IJ, 2015.

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

LIMA MALVIDO, María de la Luz, Buenas prácticas de prevención del delito y justicia penal en México. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015.

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, Derecho procesal penal en el sistema acusatorio y su fase procedimental oral, 3a ed. México, Porrúa, 2016.

MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de las víctimas, Estados Unidos de América, Fundación para el Debido Proceso, 2014.



- MONTOYA VALENCIA, Daniel, El polígrafo ¿Vulnera las garantías constitucionales del derecho laboral colombiano?, Bogotá, Ediciones UNAULA, 2016.
- ORTEGA VELÁZQUEZ, Elisa, MORALES MENA, Agustín, Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Personas Migrantes, México, CNDH, 2018, 2018, ISBN: 978-607-729-420-7.
- OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto, La averiguación previa, 13a ed., México, Porrúa, 2002.
- RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, Victimología. 15 ed. México, Porrúa, 2015.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, coord., La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.
- 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.
- 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.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, Política criminal y Persona, Buenos Aires, AD-HOC, 2000.
- SILVA, PÉREZ CORREA Y GUTIÉRREZ, índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad. Perfiles latinoamericanos, 25(50), Flacso, 2017.
- SIMON, Jonathan, Gobernar a través del delito, Barcelona, Gedisa editorial, 2011.
- VALADEZ DÍAZ, Manuel, Acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso. México, Flores Editor, 2018.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ DE LA VEGA, Cuauhtémoc, et. al., Nuevo paradigma policial en el sistema penal acusatorio. México, Flores Editor, 2018.
- WALLER, Irvin, Control inteligente del delito. México, INACIPE, PEC, 2014.
- ZAMORA GRANT, José, Los derechos humanos de las víctimas de los delitos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, Natarén Nandayapa.

## Hemerografía

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>

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.

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

Amnistía Internacional, Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continua, Reino Unido, 2015.

Auditoría de desempeño de la Procuraduría General de la República. Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial, 2014. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0041\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0041_a.pdf)

Causa en Común, ¿Qué piensa la policía? Resultados del cuestionario 2013, 2014 y 2015. Disponibles en: <http://causaencomun.org.mx/beta/>

CIDH, Situación de Derechos Humanos en México, 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

CNDH, Derecho de audiencia y debido proceso legal. Disponible en: [http://cndh.org.mx/Derecho\\_Audiencia\\_Proceso\\_Legal](http://cndh.org.mx/Derecho_Audiencia_Proceso_Legal)

CNDH, Informes anuales de actividades, 2001-2017. Disponibles en: [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Anuales\\_Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades)

CNDH, Sistema Nacional de Alerta. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>

Consejo Consultivo CNDH, Informe mensual febrero de 2018, CNDH, 2018.

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.

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. 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, [http://setec.gob.mx/es/SETEC/Perfilador\\_Docente](http://setec.gob.mx/es/SETEC/Perfilador_Docente)

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*.

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*, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013)

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017)

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](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011).

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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf)

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780397&fecha=03/09/1993)

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

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*, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011)

DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis, “Florence: una verdadera sospechosa”, en *Este País*, Tendencias y Opiniones, México, noviembre 2011.

*El Universal*, “Oralidad. Lenta adaptación al nuevo sistema penal”, 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>

Fernández Fernández, Vicente y Nitza 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.

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.

*Impacto*, “CNDH defiende a criminales que atacaron a PF”, 18 de agosto de 2016. Disponible en: <http://impacto.mx/nacional/cndh-defiende-a-criminales-que-atacaron-a-pf>

INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2016/>

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

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

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, 2002.

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

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

*Ombudsman* pide al Congreso abordar con perspectiva integral los problemas de seguridad y justicia, Proceso, 6 de septiembre de 2017, México. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/501993/ombudsman-pide-al-congreso-abordar-perspectiva-integral-los-problemas-seguridad-justicia>

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

Registro Nacional de Víctimas, Estadísticas. Disponibles en: <https://www.gob.mx/ceav/acciones-y-programas/registro-nacional-de-victimas-renavi-80041>

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

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>

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

Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016 observaciones y

recomendaciones dirigidas al Estado parte, 2016. 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>

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

UNDOC, Manual sobre programas de justicia restaurativa, Nueva York, 2016, serie “Manuales sobre Justicia Penal”.

## Normatividad

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Extradición Internacional.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Salud.

Ley General de Víctimas.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## Jurisprudencia

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_10.pdf)

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 inculcado 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.).

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.).

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.).

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. 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.).

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.).

Evaluación poligráfica. El artículo 85, fracción vi, del reglamento de la ley orgánica de la procuraduría general de la república que la prevé, publicado en el diario oficial de la federación el 25 de junio de 2003, no contraviene el derecho humano al debido proceso. Época: Décima Época, Registro: 2009287, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 74/2015 (10a.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.).

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.

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.).

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.).

## Otros documentos

Aguayo, Sergio *et al.*, *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010)*, y Allende, *Coahuila (2011)*. México, Colegio de México, 2016.

Cámara de Diputados, 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.

CIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y cosas. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)

CNDH, Comunicado de Prensa DGC/018/18, Ciudad de México, a 19 de enero de 2018. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com\\_2018\\_018.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_018.pdf)

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

CNDH, 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](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf)

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

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

CNDH, Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2018, México, CNDH, 2018. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual\\_OG\\_CNDH.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Manual_OG_CNDH.pdf)

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](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2016-11/NuevoSistemaPenal.pdf).

Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, México, CIDE, IJJ, INACIPE, 2017.

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

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](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf)

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>

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](http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/USO_FUERZA_UNIFICADO.pdf)

Open Society Foundations, Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México, Nueva York, 2ª. Edición, 2017. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>

Open Society Justice Initiative, Corrupción que mata, Nueva York, 2018. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/corruption-kills-why-mexico-needs-international-mechanism-combat-impunity/es>

Organización de Estados Americanos (OEA), *Metodología para la observación de medios de comunicación en elecciones: Un manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, EE.UU.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2011. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia\\_web.pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/manualmetodologia_web.pdf)

*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>

Procuraduría General de la República, Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo. Disponible en: [file:///C:/Users/PC/Desktop/IJUNAM%20DH/INFORME\\_PGR%20\(1\)](file:///C:/Users/PC/Desktop/IJUNAM%20DH/INFORME_PGR%20(1))

Procuraduría General de la República, Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo, México, febrero de 2017: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME\\_PGR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf)

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.

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, p. 76. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>.

Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril de 2014.

Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018 Una política multidimensional para México en el siglo XXI, *Diario Oficial de la Federación*, 30 abril de 2014.

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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501657&fecha=18/10/2017)

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

SCJN, Versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la SCJN del 12 de marzo de 2018. 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.

Transparency International, Índice de Percepción de Corrupción 2017. Disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

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/>

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>

***Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo IX. Procuración y administración de justicia. Volumen General***, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en noviembre de 2019 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de COLOR PRINTING FOREVER, S. A. S. de C. V., Jesús Urue-  
ta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.





**Presidente**  
Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi  
María Ampudia González  
Alberto Manuel Athié Gallo  
Rosy Laura Castellanos Mariano  
Michael W. Chamberlin Ruiz  
Angélica Cuéllar Vázquez  
Mónica González Contró  
David Kershenobich Stalnikowitz  
María Olga Noriega Sáenz  
José de Jesús Orozco Henríquez

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”**

José T. Larrieta Carrasco

**Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional  
de Prevención de la Tortura**

Ninfa Delia Domínguez Leal

**Secretaria Ejecutiva**

Consuelo Olvera Treviño

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Raymunda G. Maldonado Vera

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez

